ALLI

Digitized by Google

·BIBLIOTECA·
·LVCCHESI·PALLI·

Grande Sala o f.
8 - III - 8

III 8 III 8

Digitized by Google

Digitized by Google

TACTIQUE

DES

ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES.

TOME I.

Digitized by Google

DE L'IMPRIMERIE DE L.-T. CELLOT,
RUE DU COLOMBIER, N° 30.

Digitized by Google

19474

TACTIQUE

DES

ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES,

SUIVIE

D'UN TRAITÉ DES SOPHISMES POLITIQUES :

OUVRAGES EXTRAITS DES MANUSCRITS

DE M. JÉRÉMIE BENTHAM,

JURISCONSULTE ANGLAIS ;

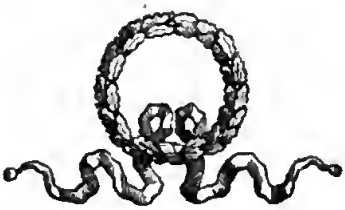
PAR ÉT. DUMONT,

MEMBRE DU CONSEIL REPRÉSENTATIF ET SOUVERAIN DE GENÈVE.

SECONDE ÉDITION,

REVUE ET AUGMENTÉE.

TOME PREMIER.



PARIS,

BOSSANGE FRÈRES, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE DE SEINE, N° 12.

1822.

Digitized by Google

DISCOURS PRÉLIMINAIRE

DE L'EDITEUR.

Dès que le titre de cet ouvrage a été connu, il a trouvé des censeurs et des approbateurs. Le mot *Tactique*, me disaient les uns, est pris en mauvaise part; il implique quelque chose d'insidieux: on croira que vous enseignez l'art de manœuvrer dans une assemblée politique, de la séduire ou de la faire servir aux vues d'un homme et d'un parti. Conservez ce mot, me disaient les autres, puisque, dans son vrai sens, il exprime exactement ce que vous voulez dire. Son acception vulgaire ne doit pas vous faire peur. Elle piquera la curiosité d'un certain nombre de lecteurs qui croiront trouver le pendant du *Prince* de Machiavel.

J'ai conservé le titre, mais ce n'est pas pour attirer ceux qui chercheraient ici l'art des stratagèmes politiques dans les assemblées. Je les avertis que rien n'est plus contraire au but de cet ouvrage. La Tactique, prise dans leur sens, serait l'art de former et de conduire un parti, d'employer habilement des moyens de corruption, de surprendre l'assemblée par des propositions imprévues, de la mettre sous l'empire de

la peur quand on veut emporter quelque chose d'assaut, de donner à ses antagonistes des couleurs odieuses par des imputations mensongères, de les entraîner à des excès pour profiter de leurs fautes, de ménager des diversions adroites quand on ne se sent pas les plus forts, de paraître disputer un point pour en obtenir un autre, et d'arriver à son but avec une parfaite indifférence sur le choix des moyens. C'est un composé de sophisme, de corruption, de violence et de fraude. Une pareille tactique est à celle-ci ce que les poisons sont aux alimens.

Cet ouvrage doit être utile à tous les gouvernemens, même aux plus absolus, puisqu'il n'en est aucun où il n'y ait des corps, des conseils, des compagnies qui s'assemblent pour former des résolutions et qui, par conséquent, ont besoin de connaître l'art de délibérer. Mais il est principalement destiné aux états mixtes ou républicains qui ont des conseils représentatifs. C'est là surtout qu'il importe d'étudier l'art de conduire les opérations d'une nombreuse assemblée.

Le règlement interne d'une assemblée politique est une branche de la législation, et même une branche essentielle. Jusqu'à présent, aucun écrivain politique ne s'en est expressément occupé. Ainsi, ce sujet est tout à la fois très-ancien et très-nouveau; très-ancien pour la pratique,

très-nouveau pour la théorie : si nouveau même à cet égard, qu'elle n'a point encore reçu de dénomination spéciale, et qu'il a fallu créer une expression pour la désigner.

Si cette branche de législation a été négligée, c'est qu'on n'a point connu son importance. On n'a pas assez compris quelle influence le mode adopté pour les opérations d'une assemblée devait exercer sur ces opérations mêmes. *Ce sont des formes*, a-t-on dit : et pour les esprits superficiels, ce mot *forme* rabaisse aussitôt la dignité de l'objet. Des formes sont des minuties ou des pédanteries. Qui voit en grand, méprise les formes.

Si nous pouvions tracer exactement l'histoire de plusieurs corps politiques, nous verrions que tel s'est conservé, tel autre s'est détruit par la seule différence de leurs modes de délibérer et d'agir.

Assurer la liberté de tous les membres, protéger la minorité, disposer les questions qu'on traite dans un ordre convenable, produire une discussion méthodique, arriver, en dernier résultat, à l'expression fidèle de la volonté générale, persévérer dans ses entreprises; voilà les conditions nécessaires pour le maintien d'une assemblée politique. Il faut qu'elle se préserve sans cesse de trois grands maux qui l'assiégent

dans tout le cours de sa durée; la précipitation, la violence et la fraude. Deux grands ennemis sont toujours à ses portes, l'*oligarchie*, par laquelle le petit nombre domine le vœu de la majorité, et l'*anarchie*, dans laquelle chacun, jaloux de son indépendance, s'oppose à la formation d'un vœu général. Environnée de tous ces dangers, quels sont ses moyens de défense? Elle n'en a pas d'autre que son système interne, qui ne peut la sauver qu'autant qu'il impose habituellement au corps entier la nécessité de la modération, de la réflexion et de la persévérance.

Si les anciens états-généraux de la France ont été si faibles et si impuissans, c'est qu'ils n'ont jamais su se donner une bonne discipline, une bonne forme de délibération, et qu'en conséquence, ils n'ont jamais pu parvenir à former une véritable volonté générale. A chaque nouveau rassemblement, les différens ordres avaient tout à recommencer sur leurs prétentions opposées. Avec les meilleures intentions, leur désordre intérieur les aurait rendus incapables d'agir. C'était plutôt une cohue qu'un corps politique; et leur véritable caractère peut s'exprimer en deux mots : fougue pour le présent, et imprévoyance pour l'avenir. Sans une bonne discipline le patriotisme a aussi peu de chance dans une assemblée nombreuse, que la valeur sur un champ

de bataille. Le courage suffit pour remporter un avantage momentané, mais il faut bien d'autres qualités pour s'assurer des succès permanens.

Le parlement d'Angleterre, moins puissant dans son origine que les états-généraux, mais plus régulier dans son institution, a su se maintenir au milieu des orages et sous les princes les plus despotiques.

Ce système ne s'est pas trouvé dans les bois, comme le dit Montesquieu. Il ne s'est pas formé tout d'un coup. Il a été le fruit de l'expérience. Il s'est perfectionné dans toutes les tentatives qu'on a faites pour le détruire.

Entre tant d'écrivains qui ont rendu compte de la constitution britannique et qui ne demandaient qu'à la vanter, il est étonnant qu'aucun d'eux n'ait pris pour sujet de ses éloges une de ses parties les moins connues et les plus estimables, le régime interne du parlement, les règles auxquelles il s'est assujetti dans l'exercice de ses pouvoirs. Cependant ces formes ont eu la plus grande influence sur le maintien et l'accroissement de la liberté nationale. L'arbre entier, dans son développement, a frappé tous les regards; mais l'attention ne s'est point portée sur sa première culture dans l'enclos qui a servi à protéger sa faiblesse, jusqu'à ce qu'il eût jeté des racines assez profondes pour résister aux tempêtes.

Ce système de police interne n'est point renfermé dans un code écrit. C'est une simple coutume qui s'est formée par l'usage, qui s'est conservée par tradition, et qui, depuis près d'un siècle, a très-peu varié.

L'ouvrage de M. Bentham est calqué en grande partie sur ce modèle. Il a observé ce qui se pratiquait dans le parlement d'Angleterre, et il en a déduit une théorie. Ce n'est donc pas ici un travail où l'invention ait eu beaucoup de part; mais moins il y a d'invention, plus il y a de sûreté. C'est une assez belle réponse à ceux qui ont accusé cet auteur de trop de penchant à l'innovation. Dès qu'il a trouvé un système établi qui répond pleinement au but, il en a fait la base de son travail avec autant de plaisir et plus de confiance que s'il en eût été l'inventeur.

Il est vrai toutefois qu'il s'est écarté, dans certains cas, de la méthode anglaise : elle ne lui a pas toujours paru la meilleure possible, et surtout pour une assemblée de création nouvelle. Pour transplanter un système entier avec succès, il faudrait transplanter en même temps beaucoup d'accessoires, et surtout des habitudes, qui servent de correctif à des imperfections. Il est tel usage, par exemple, qui ne produit pas des inconvéniens sensibles en Angleterre, parce qu'il s'est formé une routine qui apprend à les éviter,

ou qui les réduit presque à rien. Transportez le même usage dans une autre assemblée dont la constitution n'est pas la même ou qui est encore novice, vous aurez tout le mal de l'inconvénient sans connaître les moyens d'y remédier.

Combien n'évite-t-on pas de difficultés dans le parlement britannique par la réunion des membres sous les bannières des deux partis! Cette division de l'assemblée en partis est elle-même sujette à de grands inconvéniens; mais il est incontestable qu'elle donne aux affaires une marche plus facile et qu'elle prévient une multitude de propositions discordantes. Les chefs des deux partis deviennent des surveillans plus actifs, qui s'observent mutuellement, qui mettent de la persévérance dans les mesures, et combinent les moyens de succès. Sous ce point de vue, l'absence habituelle des cinq sixièmes de l'assemblée cesse d'être un mal. On les appelle quand on les juge nécessaires. Les conducteurs sont en sentinelle : les autres sont à leurs affaires ou à leurs plaisirs.

Mais dans une assemblée qui n'aurait pas ces étendards de partis, il serait bien à craindre qu'il n'y eût pas de suite et de régularité dans ses opérations : tantôt l'activité du grand nombre serait nuisible par la confusion qu'elle apporterait dans les travaux, tantôt le défaut de concert

ferait avorter les meilleures mesures, ou donnerait lieu à des surprises funestes. Il faut donc que le règlement fait pour une assemblée novice prévoie beaucoup de difficultés qui ne se présentent jamais dans une vieille assemblée.

Rien ne serait plus mal jugé que d'attendre tous les effets salutaires du régime anglais de la seule adoption de ce régime. En politique, imitation n'est pas toujours ressemblance. Cette conformation extérieure de gouvernement ne constitue qu'une machine qui ressemble aux yeux, et à laquelle manque le principe de vie.

Ceux qui partent de la prospérité de l'Angleterre pour proposer ses institutions comme un modèle universel, raisonnent très-mal. Ils supposent qu'elle n'aurait pas pu prospérer au même point sous un régime différent à mille égards; mais ils le supposent sans preuve. Pour tirer une conclusion légitime, il faut montrer qu'il existe une liaison nécessaire entre tel ou tel point de ce régime, et la prospérité du pays. Hors de là, tout ce style d'admiration, si commun et si facile, n'est qu'une déclamation frivole et même nuisible. Ce ton d'enthousiasme et ces louanges absolues ne font que de mauvaises têtes, et ne conduisent qu'à de mauvaises imitations.

Je dois ajouter ici que dans le petit nombre de cas où on désapprouve la pratique anglaise,

on est bien loin de conclure qu'il convînt aux Anglais de la changer.

Quand les choses ont pris une certaine routine, il sera plus convenable, en général, de la suivre que de la changer pour d'autres usages qui seraient préférables si on avait à commencer. Mais quand tous les systèmes sont également nouveaux, il serait absurde de ne pas choisir le meilleur.

Après ces observations générales, il me reste à rendre compte de l'occasion pour laquelle cet ouvrage avait été entrepris, de l'état des manuscrits sur lesquels j'ai travaillé, et du mode particulier de mon travail.

Le premier dessein de ce traité fut suggéré par les *procès verbaux des assemblées provinciales*. Les nombreuses questions qui s'élevèrent sur leur police, et les embarras qui se manifestèrent dans leurs délibérations, conduisirent M. Bentham à méditer sur les principes de cet art. Il avait commencé son travail à l'époque de la seconde convocation des notables; il espérait l'achever avant l'ouverture des états-généraux, et se proposait de leur en faire l'offrande : « Je rejetterais » avec horreur l'imputation de patriotisme, dit-il » dans un projet de dédicace, si, pour être l'ami » de mon pays, il fallait être l'ennemi du genre hu- » main. Les intérêts permanens de tous les peuples

» sont les mêmes. Je fais du bien à ma patrie si je » puis contribuer à donner à la France une con- » stitution plus libre et plus heureuse. »

Les états-généraux étaient assemblés et l'ouvrage de M. Bentham était encore loin d'être fini. Mais s'il l'avait été, je ne sais quelle influence il aurait obtenue contre la jalousie de corps et la jalousie nationale. Une circonstance dont je fus témoin me fait présumer qu'il en aurait eu très-peu. L'assemblée nationale ayant reconnu par expérience l'impossibilité de marcher avec les vieilles formes, et la nécessité de se donner un règlement, chargea un comité de rédiger à la hâte cette législation qui devait régler les procédés des législateurs eux-mêmes.

Le comte de Mirabeau présenta à ce comité un mémoire qu'on lui avait envoyé de Londres. C'était un simple narré de faits, un simple exposé des formes suivies par le parlement britannique, sur la manière de proposer les motions, de les amender, de délibérer, de recueillir les votes, de créer des comités, etc. etc.

Ce mémoire fut admis sur le bureau, mais un des membres, croyant l'honneur national blessé par cette instruction étrangère, répondit à M. de Mirabeau : *Nous ne voulons rien des Anglais, nous ne devons imiter personne.*

L'assemblée nationale n'eut jamais qu'une dis-

cipline irrégulière et informe. Son règlement était défectueux à mille égards. Tous ses comités travaillaient séparément sur des objets qui auraient exigé le plus parfait concert. Elle ne sut point se mettre à l'abri des surprises et de la précipitation. Il semblait même que dans cette guerre tumultueuse de motions, on était jaloux de se réserver les victoires d'assaut et les coups de main nocturnes. La fatale nuit du 4 août en fournit la preuve. En un mot, tout se décidait par une tactique bien différente de celle dont M. Bentham avait tracé les règles. L'ascendant anarchique des galeries et du Palais-Royal fut soigneusement conservé pour faire plier la majorité de l'assemblée sous le vœu d'une faction.

Entre les journaux de cette époque, l'un des plus connus, *le Courrier de Provence*, publié sous le nom de Mirabeau, quoiqu'il n'y eût aucune part, fut le seul dans lequel on prit à tâche de combattre les erreurs du régime de l'assemblée, de lui faire sentir les vices de son règlement, et les inconvéniens qui en résultaient chaque jour par l'immaturité des décisions, l'incohérence des décrets, le mauvais ordre des mesures, la rapidité à détruire avant qu'on eût pourvu aux moyens de remplacer. Ces observations déduites des faits, dans le moment même, et souvent répétées, furent toujours inutiles.

L'ouvrage de M. Bentham, qu'il n'eut pas le courage de finir dès qu'il ne vit plus l'occasion d'en faire un usage immédiat, n'était pas propre à une traduction. Non-seulement il est incomplet, mais, de plus, il paraîtrait suranné à plusieurs égards. Il était fait pour les circonstances. Le but que l'auteur se proposait l'engageait à entrer dans beaucoup de discussions critiques sur les vices des anciennes formes adoptées en France. Cette controverse était nécessaire alors ; elle serait aujourd'hui sans utilité et sans intérêt.

La méthode qu'il avait prise n'était pas certainement celle qu'on voudrait choisir pour l'agrément du lecteur, quelque instructive qu'elle soit. Cette méthode consiste à présenter un règlement tout fait, article par article, en forme de loi, en accompagnant chaque règle des raisons qui la justifient. Le texte de la loi qu'on a toujours devant les yeux pour l'expliquer, soumet l'écrivain au genre didactique le plus sévère, et ne lui permet pas le plus léger écart.

L'auteur s'était soumis à une gêne de plus, car il n'en craint aucune quand elle peut contribuer à l'instruction et à la clarté. Dans tout ce commentaire, il procède par questions et par réponses : méthode excellente pour établir précisément quelle est la difficulté à résoudre, et pour mettre le lecteur en état de juger si la solution

est satisfaisante. Mais cette forme de catéchisme, outre ses longueurs, a l'inconvénient de couper tous les sujets en petites parties, et d'éteindre l'intérêt par le défaut de liaison.

Après bien des essais infructueux dont la sécheresse me rebutait, j'ai pris le parti d'abandonner ces questions et ces réponses, et d'y substituer la marche unie du discours. En accompagnant chaque règle de ses raisons justificatives, je ne me suis pas attaché à les énumérer par 1°, 2°, 3°, etc. : quand ces distinctions ne sont pas importantes, elles fatiguent la mémoire qui ne peut s'en charger. D'ailleurs il me semble que, sur la plupart des points, il n'y a qu'une raison essentielle qui frappe : on risque de l'affaiblir si on multiplie trop les considérations accessoires.

Accompagner chaque règle de ses raisons justificatives, c'est diminuer l'empire du hasard. Tout ce qui se fait de bon, sans qu'on puisse assigner le *pourquoi*, n'est bon que par hasard. Il n'y a que la raison connue d'un procédé qui puisse le soustraire au caprice, le fixer et le faire entrer dans le domaine de l'esprit humain, sous la sauvegarde de l'utilité.

Il faut convenir que l'on est souvent appelé à opter entre deux manières d'agir, sans trouver aucune raison bien forte de préférer l'une à l'autre : mais il y a mille points en législation sur lesquels

il faut prendre un parti par pure nécessité. Dans ces cas où il faut se contenter d'une raison légère, on doit encore la tirer du bon principe, c'est-à-dire, d'un inconvénient à éviter. N'eût-on qu'un denier à offrir, il faut qu'il soit de bon aloi.

J'aurais bien désiré, à l'occasion de chaque règle, de présenter les divers usages des peuples qui ont eu des assemblées délibérantes ; j'aurais voulu transporter les lecteurs à Athènes, à Rome, à Venise et dans les autres républiques d'Italie. Mais nos connaissances sur leurs formes internes sont très-défectueuses. Les historiens ont négligé ces détails, soit qu'ils ne les crussent pas nécessaires pour les contemporains qui en étaient instruits, soit plutôt parce qu'ils n'en soupçonnaient pas l'importance.

Ceux qui conduisaient les affaires n'ignoraient pas l'influence de ces formes, ni l'usage qu'on en pouvait tirer pour la domination. Le sénat de Rome s'en servait avec le plus grand art pour maintenir son pouvoir et pour l'étendre. Mais tout ce qu'on a pu recueillir de sa pratique est bien loin de former un système complet; et il y a dans le mode législatif de la république romaine des obscurités que les plus savantes recherches n'ont pu éclaircir.

L'éloquent et profond auteur de l'Histoire de

l'*Anarchie de Pologne*, M. Rulhière, ne doit pas être compris dans le reproche que nous faisons ici aux historiens. En étudiant les malheurs de cette république singulière, où il n'a manqué ni de grandes vertus, ni de grands caractères, ni d'habiles patriotes qui avaient prévu la ruine de l'état et conçu les moyens de le sauver, ce sage historien a été conduit à reconnaître que le principe de tous les maux était dans les formes mêmes de la délibération, dans ces formes vicieuses, qui empêchaient la création d'un vœu commun, et qui, dans quelque état libre qu'on les eût transplantées, y auraient bientôt naturalisé l'anarchie.

Digitized by Google

Digitized by Google

TACTIQUE

DES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

DÉLIBÉRANTES.

CHAPITRE PREMIER.

SUJET DE L'OUVRAGE.

Le mot *tactique*, emprunté du grec, et rendu familier par son application à une branche de l'art militaire, signifie, en général, l'*art de mettre en ordre*. Il peut servir à désigner l'art de conduire les opérations d'un corps politique, aussi-bien que l'art de diriger les évolutions d'une armée.

Ordre suppose *but*. La tactique des assemblées politiques est donc la science qui enseigne à les conduire vers le but de leur institution, au moyen de l'ordre à observer dans leurs démarches.

Dans cette branche de gouvernement, comme dans plusieurs autres, le but est, pour ainsi dire,

de nature *négative*. Il s'agit d'éviter des inconvéniens, de prévenir les difficultés qui doivent résulter d'une grande réunion d'hommes appelés à délibérer en commun. L'art du législateur se borne à écarter ce qui pourrait nuire au développement de leur liberté et de leur intelligence.

Le bien ou le mal que peut faire une assemblée dépend de deux causes générales. La plus palpable et la plus puissante est sa *composition*; l'autre est son *mode d'agir*. De ces deux causes, la dernière est la seule qui appartienne à notre sujet. La composition de l'assemblée, le nombre et la qualité de ses membres, le mode de son élection, ses relations avec les citoyens ou avec le gouvernement, tout cela est du ressort de la constitution politique.

Je me bornerai à dire sur ce grand objet, que la composition d'une assemblée législative sera d'autant meilleure, qu'elle aura plus de points de contact avec la nation, c'est-à-dire que son intérêt sera plus semblable à celui de la communauté.*

* Il y a quatre conditions requises pour inspirer à la nation une confiance permanente dans une assemblée qui est censée la représenter: 1° une élection directe; 2° l'amovibilité; 3° certaines conditions pour être électeur ou éligible; 4° un nombre proportionnel à l'étendue du pays. C'est sur ces points que les questions de détail se multiplient.

L'élection doit être *directe*. Si elle passe par plusieurs

Dans un traité de tactique, on suppose une assemblée toute formée ; on ne s'occupe que de la manière dont elle doit s'y prendre pour conduire ses opérations.

degrés, le peuple, qui n'élit que des électeurs, ne peut point regarder les députés élus comme son ouvrage : il ne tient à eux ni par l'affection du choix, ni par le sentiment du pouvoir. Les élus ne tiennent au peuple ni par reconnaissance, ni par responsabilité. Il n'y a point de rapprochement entre des classes supérieures et inférieures, et le lien politique reste imparfait.

L'*amovibilité* est absolument nécessaire. Qu'est-ce qu'une élection ? C'est une déclaration solennelle qu'un tel homme jouit actuellement de la confiance de ses commettans. Mais cette déclaration ne renferme pas une vertu miraculeuse qui garantisse le caractère et les actions futures de cet homme. Il est absurde de faire prononcer à tout un peuple cette grave ineptie : « Nous déclarons que ces cinq cents individus qui » ont notre confiance actuellement, l'auront également, quoi » qu'ils fassent, tout le reste de leur vie. »

Les *conditions* à exiger sont d'une nature plus douteuse. Les conditions pécuniaires pour être éligible semblent porter sur une défiance générale contre les individus qui n'ont pas à offrir le gage d'une propriété : on les considère comme étant moins attachés au maintien de l'ordre établi, ou moins à l'abri de la corruption. Les conditions requises pour être électeur ont pour objet de ne pas donner un pouvoir politique à ceux qu'on suppose incapables de s'en servir avec intelligence ou avec probité. C'est une précaution contre la vénalité, l'ignorance et la brigue.

Le *nombre* est une considération majeure. Les fonctions

Mais il est des points sur lesquels on peut mettre en question s'ils appartiennent à la partie constitutionnelle ou à la tactique ; par exemple, si tous les membres auront les mêmes droits, ou si ces

législatives demandent des qualités et des vertus qui ne sont pas communes : on n'a de chance de les trouver que dans une grande réunion d'individus.

La législation requiert une variété de connaissances locales qu'on ne peut obtenir que dans un corps nombreux de députés choisis dans toutes les parties de l'empire. Il faut que tous les intérêts puissent être connus et discutés.

La législation n'est pas susceptible d'une responsabilité directe. Un petit *junto* de législateurs peut avoir des intérêts particuliers, et faire des lois contre l'intérêt général. Il serait aisé au pouvoir exécutif de soumettre la majorité à son influence ; mais le *nombre* est un préservatif contre ce danger. Un corps nombreux de législateurs amovibles participe trop à l'intérêt de la communauté pour s'en écarter long-temps. Des lois oppressives retomberaient sur eux-mêmes. Les rivalités mêmes qui se forment dans une grande assemblée deviennent la sauvegarde du peuple.

Enfin, si le nombre des députés était trop petit, la grandeur des districts électoraux rendrait les élections embarrassantes ; en réduisant presque à rien la valeur d'un suffrage, elle diminuerait proportionnellement l'autorité des électeurs sur leurs députés, en même temps qu'elle augmenterait la valeur relative des places, au point d'exposer les élections aux intrigues et aux contestations les plus violentes.

Il y a trois autres conditions nécessaires pour constituer un gouvernement représentatif : la publicité des séances, la liberté de la presse, et le droit de pétition.

droits seront répartis entre eux, de manière que les uns aient celui de proposer, les autres celui de prononcer sur une proposition déjà faite : les uns celui de délibérer sans voter, les autres celui de voter sans délibérer; si leurs délibérations doivent être publiques; s'il doit leur être permis de s'absenter, et, en cas d'absence, si les droits d'un individu seront transmissibles à un autre; si l'assemblée doit toujours rester une, ou si elle doit être obligée ou autorisée à se subdiviser.

J'ai fait entrer ces questions dans mon sujet, parce qu'il m'a paru que leur examen était intimement lié avec celui des meilleures règles à suivre dans une délibération. Il n'est pas possible de bien traiter les unes sans se référer aux autres.

CHAPITRE II.

I. DES CORPS POLITIQUES.

L'EXPRESSION figurée de *corps politique* a produit un grand nombre d'idées fausses et bizarres. Une analogie uniquement fondée sur des métaphores, a servi de base à de prétendus argumens ; et la poésie a envahi le domaine de la raison.

Une assemblée ou une collection d'individus, par cela seul qu'ils se trouvent réunis pour faire un acte commun, forme ce qu'à certains égards on peut appeler un *corps*.

Mais un corps ne suppose pas nécessairement une *assemblée*, puisque plusieurs individus peuvent déclarer leur concours au même acte sans s'assembler ; par exemple, en signant le même écrit. — Rien de plus commun en Angleterre que les *pétitions* adressées au parlement par des centaines et des milliers d'individus qui les ont signées séparément, sans former aucune assemblée.

Tel corps a une existence permanente ; tel autre n'en a qu'une occasionelle et, pour ainsi dire, éphémère : le *jury* anglais est de ce genre.

Tel corps a une étendue illimitée, quant au nombre ; tel autre est circonscrit dans un nombre fixe.

Tel corps est privilégié ; tel autre ne l'est pas. Un corps privilégié est celui dont les membres, agissant ensemble d'après un certain régime, ont reçu des droits que les autres citoyens ne possèdent pas.

On entend généralement par *corps politiques* des corps privilégiés, qui ont, à ce titre, une existence plus ou moins permanente, souvent perpétuelle, et un nombre circonscrit.

Tel corps est simple ; tel autre est composé. Le parlement britannique est un corps composé, qui se forme de deux assemblées distinctes et du chef suprême de l'état.

On conçoit aisément que du sein d'un grand corps déjà formé, il peut se détacher momentanément des corps moins nombreux : c'est ce qu'on appelle *comités*.

Ce qui constitue l'opération d'un corps politique, c'est le *concours de plusieurs membres dans un même acte*. On voit par-là que l'acte d'une assemblée ne peut être qu'un acte énonciatif, un acte qui énonce une *opinion* ou une *volonté*.

Tout acte d'une assemblée a dû commencer par être celui d'un seul individu : mais tout acte énonciatif, expression d'une opinion ou d'une volonté, commençant par un individu, peut finir par être celui d'un corps. « Voici, dit Titius, ce qui se passe dans mon esprit. » Sempronius peut également

dire : « C'est là précisément ce qui se passe dans le mien. »

C'est donc la possibilité de concourir dans le même acte intellectuel qui constitue le principe d'unité d'un corps. *

II. DES CORPS PERMANENS.

Un corps politique permanent est une collection d'individus destinés à produire une suite d'actes relatifs à l'objet de leur institution. Ces actes seront ceux de tous, s'ils sont unanimes ; mais comme il est impossible qu'il existe une identité parfaite

* C'est qu'en effet il n'y a qu'un acte intellectuel qui puisse être identique entre plusieurs individus, et constituer le principe d'unité d'un corps. Un acte physique ne le peut pas. Un tel acte, propre à l'individu qui l'exerce, n'offre aucune base à cette identité. Que le sénat romain décide que le consul Opimius mettra à mort Tibérius Gracchus ; cette décision est littéralement et sans figure l'acte de chaque sénateur qui y contribue par son suffrage. Qu'Opimius, en conséquence, tue Gracchus d'un coup d'épée, ce coup d'épée n'est l'acte que du seul Opimius. Les juristes diront que cet acte n'est pas moins celui du sénat que l'autre : *Qui facit per alium, facit per se.* Je n'examinerai pas si ce tour d'esprit, qui tend à confondre une personne avec une autre, peut avoir quelque utilité ; je me borne ici à observer que si, pour abréger ou pour s'exprimer d'une manière plus frappante, ce coup d'épée est représenté comme l'acte du sénat, ce ne peut être que dans un sens figuré.

et constante de sentimens dans une grande réunion d'individus, on est convenu de donner la même force à l'acte d'une majorité qu'à celui du nombre total.

L'impossibilité d'un concours universel et constant de sentimens dans une assemblée, est démontrée par l'expérience de tous les temps et de tous les lieux. Un gouvernement où le corps législatif serait assujetti à cette loi d'unanimité est une extravagance si palpable, que, sans l'exemple de la Pologne, on ne pourrait pas croire qu'elle fût jamais entrée dans l'esprit humain : mais l'exemple de la Pologne montre également que si une telle loi peut se faire, elle ne peut pas s'observer, ou qu'elle produit la plus affreuse anarchie.

Quand on s'en rapporte à la décision d'un corps politique, ce qu'on désirerait en premier lieu, c'est d'obtenir le vœu unanime de ses membres; mais cette unanimité étant comme impossible, ce qu'on désire en second lieu, c'est le vœu qui en approche le plus. Ceci mène à se contenter du vœu de la majorité simple; car, quelque loin qu'il soit du véritable vœu universel, il en est plus près que le vœu contraire.

Les nombres se trouvent-ils égaux des deux parts? il en résulte qu'il n'y a point d'acte général. Chaque vœu détruisant le vœu contraire, il n'y a point de conclusion prise; les choses doivent

rester comme elles étaient, sans qu'on ait besoin de donner de voix prépondérante à personne.

Je n'ai rien dit jusqu'ici des cas d'absence, qui changent continuellement l'identité de l'assemblée. Que dire d'un vœu qui ne se déclare point? Il n'appartient ni à un côté ni à l'autre. Il ne peut pas être compté dans la composition du vœu général.

Annuler le vœu de l'assemblée à raison des absens, ce serait donner aux vœux des absens le même effet que s'ils s'étaient déclarés pour le parti de la minorité : ce que, par la supposition, ils n'ont pas fait. Dans le calcul des suffrages, à parler mathématiquement, la vraie valeur du vœu d'un absent est de *un moins un* : ce qui est égal à zéro. Lui donner la valeur de *plus un* ou de *moins un*, seroit un faux calcul.

Mais est-il toujours nécessaire d'avoir une décision? Non, sans doute : il y a bien des cas où il serait trop dangereux de permettre à une petite portion de l'assemblée d'agir toute seule. On aimera mieux n'avoir point de décision que d'en avoir une qui ne réunisse pas une certaine proportion des suffrages du corps entier. On fixera d'avance le nombre nécessaire pour légitimer un acte de l'assemblée. Je ne fais que toucher ici à cette question importante, qui sera discutée dans un autre chapitre.

Il me suffit d'avoir fait remarquer ici que cette

formule ordinaire, *telle a été la décision de l'assemblée*, énonce des faits très-différens. Avec une assemblée dont la composition numérique varie toujours, la seule identité qui existe, c'est l'effet légal de ses décisions.

Voilà trop de métaphysique, dira-t-on peut-être; mais je réponds qu'elle était nécessaire, puisqu'on voulait expliquer la nature d'un *corps politique*, sans avoir recours au langage figuré. Cette expression a servi de prétexte à des allégories sans fin, qui sont devenues elles-mêmes la base d'une multitude de raisonnemens puérils. L'imagination des écrivains s'est épuisée à donner aux corps politiques les propriétés des différens corps. Tantôt ce sont des corps mécaniques, et alors il est question de leviers, de ressorts, de rouages, de chocs, de frottement, de balancement, de prépondérance. Tantôt ce sont des corps animés, et alors on emprunte tout le langage de la physiologie : on parle de santé, de maladie, de vigueur, d'imbécillité, de corruption, de dissolution, de sommeil, de mort et de résurrection. Je ne sais combien d'ouvrages politiques seraient anéantis, si on leur ôtait ce jargon poétique avec lequel on pense créer des idées, quand on ne combine que des mots.

Il est vrai que, soit pour abréger, soit pour tempérer l'aridité du sujet, il est permis d'emprunter

quelques traits du langage figuré ; et même on y est souvent forcé, puisque les idées intellectuelles ne peuvent jamais s'exprimer que par des images sensibles : mais, dans ce cas, il y a deux précautions à observer : l'une, de ne jamais perdre de vue la vérité simple et rigoureuse, c'est-à-dire, d'être toujours en état de traduire clairement le langage figuré en langage simple; l'autre, de ne fonder aucune conclusion sur une expression figurée, dans ce qu'elle a d'impropre, c'est-à-dire, lorsqu'elle ne s'accorde plus avec le véritable fait.

Le langage figuré, très-utile à la conception, quand il vient à la suite du langage simple, lui est funeste quand il le remplace. Il accoutume à raisonner sur les plus fausses analogies, et forme, autour de la vérité, un nuage que les esprits les plus clairvoyans ont bien de la peine à percer.

CHAPITRE III.

DE LA PUBLICITÉ.

Avant d'entrer dans le détail des opérations de l'assemblée, plaçons à la tête de son règlement la loi la plus propre à lui assurer la confiance publique et à la faire marcher constamment vers le but de son institution.

Cette loi est celle de la *publicité*.

La discussion de ce sujet se divise en six parties. 1° Les raisons justificatives; 2° l'examen des objections; 3° les points auxquels la publicité doit s'étendre; 4° les exceptions; 5° les moyens de publicité; 6° des observations sur la pratique anglaise.

I. RAISONS JUSTIFICATIVES.

Premier avantage de la publicité : *Contenir les membres de l'assemblée dans leur devoir.*

Plus l'exercice du pouvoir politique est exposé à un grand nombre de tentations, plus il faut donner à ceux qui en sont chargés de puissans motifs pour y résister. Mais il n'en est point de plus constant et de plus universel que la surveillance du public. Le corps du public compose un tribunal, et un tribunal qui vaut mieux que tous les tribunaux

ensemble. On peut affecter de braver ses arrêts, les représenter comme des opinions flottantes et divergentes qui se détruisent les unes les autres : mais chacun sent que ce tribunal, quoique susceptible d'erreur, est incorruptible; qu'il tend sans cesse à s'éclairer, qu'il renferme toute la sagesse et toute la justice d'une nation, qu'il décide toujours de la destinée des hommes publics, et que les peines qu'il prononce sont inévitables. Ceux qui se plaignent de ses jugemens ne font qu'en appeler à lui-même; et l'homme vertueux, en résistant à l'opinion du jour, en s'élevant au-dessus d'une clameur générale, compte et pèse en secret les suffrages de ceux qui lui ressemblent.

S'il était possible de se soustraire à ce tribunal, quel est celui qui pourrait le vouloir? Ce n'est pas, sans doute, l'homme de bien ni l'homme éclairé, puisqu'à la longue ils n'ont rien à en craindre, et qu'ils ont tout à en espérer. Les ennemis de la publicité peuvent se ranger en trois classes : le malfaiteur qui voudrait se dérober aux regards de son juge; le despote qui cherche à étouffer l'opinion publique, dont il craint d'entendre la voix; l'homme timide ou indolent qui accuse l'incapacité générale pour voiler la sienne.

On dira peut-être qu'une assemblée, surtout si elle est nombreuse, forme un public intérieur, qui se sert de frein à lui-même. Je réponds qu'une

assemblée, quelque nombreuse qu'elle soit, ne le sera jamais assez pour remplacer à cet égard le véritable public. Elle sera toujours divisée en deux partis qui n'ont point, l'un par rapport à l'autre, les qualités nécessaires pour bien remplir la fonction de juges. L'impartialité leur manque. Quelle que soit la conduite d'un individu, il sera presque toujours assuré du suffrage des uns et de la contradiction des autres. La censure interne ne suffira jamais pour assurer la probité, sans le secours de la censure externe. On craint peu les reproches de ses amis; on devient presque insensible à ceux de ses ennemis. L'esprit de parti, renfermé dans une petite enceinte, dénature également le blâme et la louange.

Second avantage de la publicité : *Assurer la confiance du peuple, et son assentiment aux mesures législatives.*

Le soupçon est toujours errant autour du mystère. Il croit voir un crime où il voit une affectation de secret, et il se trompe rarement; car pourquoi se cacher, si l'on ne craint pas d'être vu? Autant il importe à l'improbité de s'entourer de ténèbres, autant il importe à l'innocence de marcher au grand jour, de peur d'être prise pour son adversaire. Une vérité si saillante se présente d'elle-même à l'esprit du peuple; si le bon sens ne la suggérait pas, la malignité suffirait pour la mettre

en vogue. Le meilleur projet, préparé dans les ténèbres, excitera, dans certaines circonstances, plus d'épouvante que le plus mauvais sous les auspices de la publicité.

Mais dans une politique ouverte et franche, quelle confiance et quelle sûreté, je ne dis pas pour le peuple, mais pour les administrateurs eux-mêmes! Mettez-vous dans l'impossibilité de rien faire à l'insu de la nation; prouvez-lui que vous ne pouvez ni la tromper ni la surprendre; vous enlevez au mécontentement toutes les armes qu'il aurait pu tourner contre vous. Le public vous rend avec usure la confiance que vous lui témoignez. La calomnie perd sa force; ses couleuvres se nourrissent de venin dans les cavernes, l'éclat du jour leur est mortel.

Qu'une politique secrète s'épargne quelquefois des inconvéniens, c'est ce que je ne prétends pas nier; mais je ne doute pas qu'à la longue, elle n'en crée plus qu'elle n'en sauve; et que de deux gouvernemens qui marchent, l'un par le secret, l'autre par la publicité, le dernier n'ait une force, une hardiesse et une réputation qui le rendront supérieur à toutes les dissimulations de l'autre.

Considérez en particulier combien les délibérations publiques sur les lois, les mesures, les impôts, la conduite des hommes d'état, doivent opérer sur l'esprit général d'une nation, en faveur de

son gouvernement. Les objections ont été réfutées, les fausses rumeurs confondues : la nécessité des sacrifices qu'on exige du peuple a été mise dans tout son jour. L'opposition avec tous ses efforts, loin de nuire à l'autorité, la sert essentiellement ; et c'est dans ce sens qu'on peut bien dire *que ce qui résiste appuie* : car l'administration est beaucoup plus assurée du succès général d'une mesure et de l'approbation publique, après que les deux partis se sont livrés un combat qui a eu pour témoin la nation entière.

Chez un peuple qui aura eu long-temps des assemblées publiques, l'esprit général sera monté sur un ton plus haut ; les idées saines seront plus communes ; les préjugés nuisibles, combattus publiquement, non par des rhéteurs, mais par des hommes d'état, auront moins d'empire. La multitude même sera plus en garde contre la charlatanerie des démagogues et les illusions des imposteurs. On aura plus d'estime pour les grands talens, et les frivolités du bel esprit seront mieux réduites à leur juste valeur. Une habitude de raison et de discussion aura pénétré dans toutes les classes de la société. Les passions, accoutumées à une lutte publique, auront appris à se ménager réciproquement ; elles auront perdu cette sensibilité morbide qui, chez les peuples sans liberté et sans expérience, les rend le jouet de toutes les alarmes

et de tous les soupçons. Dans les circonstances même où le mécontentement se manifeste avec le plus d'éclat, ces signes d'inquiétude ne sont point des présages de révolte. La nation se repose sur des hommes de confiance qu'une longue habitude lui a fait connaître; et l'opposition légale à toute mesure impopulaire, prévient jusqu'à l'idée d'une résistance illégitime. Si même le vœu public échoue contre un parti trop puissant, on sait que la cause n'est pas jugée sans appel; on ne se décourage point, parce qu'on peut mesurer ses progrès; et la patience persévérante devient une des vertus des pays libres.

L'ordre même qui règne dans les discussions d'une assemblée politique forme, par imitation, l'esprit national. Cet ordre se reproduit jusque dans les clubs, dans les groupes, dans les assemblées inférieures, où le peuple se plaît à retrouver la régularité dont il a pris l'idée dans son grand modèle. Combien de fois n'a-t-on pas vu à Londres, dans l'effervescence d'un tumulte, des orateurs connus obtenir la même attention que dans le parlement! la multitude se ranger autour d'eux, les écouter en silence, et procéder avec un degré de modération que l'on ne conçoit pas même dans ces états despotiques où la populace, arrogante et timide tour à tour, est également méprisable dans ses emportemens et ses soumissions! Cependant le

régime de la publicité, très-imparfait encore et nouvellement toléré, sans être établi par les lois, n'a pas eu le temps de produire tous les bons effets qui en doivent naître. Aussi a-t-on vu des soulèvemens qui n'avaient d'autre cause que la précipitation avec laquelle on avait agi, sans prendre la précaution d'éclairer le peuple.*

Autant il importe aux gouvernés de connaître la conduite des gouvernans, autant il importe aux seconds de connaître les véritables vœux des premiers. Sous le régime de la publicité, rien de plus facile. On met le public en état de former une opinion éclairée, et le cours de cette opinion se marque aisément. Sous le régime contraire, que peut-on savoir avec certitude? Le public va toujours son train, parlant et jugeant de tout; mais il juge sans avoir les pièces du procès, il juge même sur des pièces fausses; son opinion n'étant point fondée sur la connaissance des faits, est toute différente de ce qu'elle aurait été si elle avait eu la vérité pour base. Et il ne faut pas croire que le gouvernement puisse dissiper à son gré des erreurs qu'il lui eût été facile de prévenir: un éclaircissement tardif ne répare pas toujours le mal d'une première impression erronée. Le peuple, sur le peu qui transpire d'un projet, aura conçu des appréhensions sinis-

* Par exemple en 1780, dans l'affaire des catholiques.

tres. Nous les supposons mal fondées ; mais n'importe, il s'agite, il murmure, les alarmes se propagent, la résistance se prépare. L'administration n'aura-t-elle qu'à parler, n'aura-t-elle qu'à faire connaître la vérité pour changer cette disposition de l'esprit public? Non, sans doute : la confiance n'est que l'œuvre du temps. Les imputations odieuses subsistent, les éclaircissemens qu'on ne donne que par nécessité passent pour un aveu de faiblesse. Ainsi le bien même échoue quand il est mal entrepris, et qu'on a heurté les inclinations du peuple. L'histoire de Joseph II est riche en exemples de ce genre de fautes.

Troisième avantage de la publicité : *Ménager aux électeurs la faculté d'agir avec connaissance de cause.*

A quoi sert de renouveler les assemblées, si le peuple est toujours forcé de choisir entre des hommes qu'il n'a pas eu les moyens de juger?

Dérober au public la conduite de ses mandataires, c'est ajouter l'inconséquence à la prévarication, c'est dire aux commettans : « Vous élirez ou vous rejetterez tels ou tels de vos députés, sans savoir pourquoi. Il vous est défendu d'agir par raison ; vous n'aurez d'autre guide, dans l'exercice du plus grand de vos pouvoirs, que le hasard ou le caprice. »

Quatrième avantage de la publicité : *Ménager à*

l'assemblée la faculté de profiter des lumières du public.

Un peuple trop nombreux pour agir par lui-même, est sans doute forcé de remettre ses pouvoirs à des députés ; mais cette assemblée aura-t-elle en concentration toute l'intelligence nationale ? Est-il même possible que ces élus soient, à tous égards, les plus éclairés, les plus capables, les plus sages de la nation ; qu'ils possèdent à eux seuls toutes les connaissances générales et locales que requiert la fonction de faire des lois ? Ce prodige d'élection est une chimère. Dans des temps paisibles, l'opulence et un rang distingué seront toujours les circonstances les plus propres à concilier les suffrages du grand nombre. Les hommes qui, par état, cultivent leur intelligence, ont rarement les moyens d'entrer dans la carrière politique. Locke, Newton, Hume, Adam Smith, et beaucoup d'autres hommes de génie, n'ont point eû de siége dans le parlement. Les idées les plus salutaires sont souvent venues d'individus isolés. Le plan qui a signalé l'administration de M. Pitt, le fonds d'amortissement était, comme on sait, le fruit des calculs du docteur Price, qui n'aurait peut-être jamais eu le loisir de se livrer à de telles recherches, s'il en eût été distrait par des occupations politiques. Le seul homme qui eût, dès l'origine de la querelle avec les colonies de l'Amérique, des idées saines, et

qui eût épargné une guerre à la nation, s'il eût été écouté, c'était un ecclésiastique, exclus, par son état, de la représentation nationale.* Mais, sans entrer dans les détails, il est aisé de sentir combien la publicité est un moyen sûr pour recueillir toutes les lumières d'une nation, et par conséquent pour faire éclore des pensées utiles.

On croira peut-être que je m'écarte du sérieux de ce sujet, si je mets en ligne de compte, parmi les avantages de la publicité, l'*amusement qui en résulte*, je dis l'amusement en lui-même, séparé de l'instruction, quoique, dans le fait, on ne puisse pas l'en séparer.

Mais celui qui regarderait cette considération comme frivole, raisonnerait très-mal. Ce qu'on appelle *utile* est ce qui promet un bien. L'amusement est un bien tout réalisé : et ce genre de plaisir, en particulier, me paraît suffisant à lui seul pour élever le bonheur de la nation qui en jouit fort au-dessus de celui des nations qui ne le connaissent pas.

Les *Mémoires* sont une des parties les plus agréables de la littérature française, et il est peu de livres plus généralement recherchés : mais les Mémoires ne paraissent que long-temps après les événemens, et ne sont pas entre les mains de tout le

* Le doyen Tucker.

monde. Les journaux anglais sont de vrais mémoires, publiés au moment même où les événemens se passent, où l'on trouve toutes les discussions parlementaires, tout ce qui concerne les acteurs placés sur le théâtre politique, tous les faits librement exposés et les opinions librement débattues. Je ne sais quel empereur avait proposé un prix pour l'inventeur d'un nouveau plaisir. Personne ne l'a mieux mérité que celui qui mit le premier sous les yeux du public les transactions d'une assemblée législative.*

II. OBJECTIONS.

Si la publicité est si favorable, à tant d'égards, aux gouvernans eux-mêmes, si propre à les garantir des injustices du public, à leur procurer la plus douce récompense de leurs travaux, pourquoi sont-ils si généralement ennemis de ce régime? Faut-il en chercher la cause dans des vices, dans le désir de gouverner sans responsabilité, de soustraire leur conduite à l'inspection, d'en imposer au peuple, de l'assujettir par son ignorance? De tels motifs peuvent n'être pas étrangers à plusieurs d'entre eux, mais les attribuer à tous serait le lan-

* Voyez la *Philosophie morale de Paley*, liv. VI, chap. 6. Je renvoie les lecteurs à ce passage, auquel on ne peut rien ajouter.

gage de la satire. Il peut y avoir à cet égard des erreurs de bonne foi, fondées sur des objections spécieuses : essayons de les réduire à leur juste valeur.

Première objection. « Le public est un juge in-» compétent des opérations d'une assemblée poli-» tique, à raison de l'ignorance et des passions de » la majorité de ceux qui la composent. »

Si j'allais jusqu'à convenir que dans la masse du public, il n'y a peut-être pas un individu sur cent, qui soit capable de former un jugement éclairé sur les questions qu'on traite dans une assemblée politique, on ne m'accuserait pas d'affaiblir l'objection; et cependant, même à ce point, elle ne me paraît d'aucune force contre la publicité.

Cette objection aurait quelque solidité, si, en ôtant au tribunal populaire les moyens de bien juger, on lui ôtait également la fantaisie de juger : mais le public juge, et il jugera toujours. S'il s'abstenait de juger par la peur de mal juger, loin d'accuser son ignorance, il faudrait admirer sa sagesse. Un peuple qui saurait suspendre son jugement ne serait pas composé d'hommes vulgaires, mais de philosophes.

La publication des pièces, dira-t-on, augmentera le nombre des mauvais juges dans une proportion très-supérieure à celle des bons.

Je réponds à cela que, pour l'objet en question,

il faut distinguer le public en trois classes : la première est composée de la partie la plus nombreuse qui s'occupe très-peu des affaires publiques, et qui n'a ni le temps de lire ni le loisir de raisonner. La seconde est composée de ceux qui portent une espèce de jugement, mais un jugement d'emprunt, un jugement sur parole, sans se donner la peine ou sans avoir la capacité de former une opinion à eux. La troisième est composée de ceux qui jugent par eux-mêmes, d'après les informations plus ou moins exactes qu'ils ont pu se procurer.

Quelle est celle des trois classes d'hommes à qui la publicité peut nuire ?

Ce n'est pas à la première, puisque, par la supposition, elle est nulle pour eux. Ce n'est pas à la troisième : elle jugeait auparavant, elle juge maintenant; mais elle jugeait mal sur des informations très-peu exactes : elle jugera mieux lorsqu'elle sera mise en possession des documens vrais.

Quant à la seconde classe, ses jugemens, avons-nous dit, sont des jugemens d'emprunt, mais ils sont l'écho de ceux de la troisième classe. Or cette classe, mieux instruite et jugeant mieux, fournira des opinions plus saines à ceux qui les reçoivent toutes préparées de sa part. En rectifiant les unes, vous aurez rectifié les autres. En purifiant la source, vous aurez purifié les canaux.

Pour décider si la publicité peut nuire ou servir,

il ne faut considérer que la classe qui juge, parce qu'elle seule entraîne le cours de l'opinion. Or, si cette classe juge mal, c'est qu'elle ignore les faits, c'est qu'elle ne possède pas les données nécessaires pour former un bon jugement. Voici donc la logique des partisans du mystère : « Vous êtes incapables de juger, parce que vous êtes dans l'ignorance, et vous resterez dans l'ignorance, parce que vous êtes incapables de juger. »

Seconde objection. « La publicité peut exposer à la haine publique un membre de l'assemblée, pour des procédés qui mériteraient un autre sort. »

Cette objection rentre dans la première, l'incapacité du peuple à distinguer ses amis de ses ennemis.

Si un membre d'une assemblée politique n'avait pas assez de fermeté pour braver une injustice momentanée, il lui manquerait la première qualité de son état. Le propre de l'erreur est de n'avoir qu'une durée accidentelle qui peut cesser à chaque instant, tandis que la vérité est indestructible. Il ne s'agit que de la mettre en évidence, et c'est à quoi tout concourt dans le régime de la publicité. L'injustice est-elle une fois reconnue? la haine se change en estime; et celui qui, aux dépens du crédit d'un jour, a osé tirer cette lettre de créance sur l'avenir, en est payé avec usure.

Sous le rapport de la réputation, la publicité est beaucoup plus utile aux membres de l'assemblée qu'elle ne peut leur être nuisible. Elle est leur sauvegarde contre les imputations malignes et les calomnies. On ne peut ni leur attribuer des discours faux, ni dissimuler le bien qu'ils ont fait, ni donner à leur conduite une tournure perfide. A-t-on mal interprété leurs intentions? une explication publique fait tomber les fausses rumeurs et ne laisse point de prise aux attaques clandestines.

Troisième objection. « Le désir de la popularité » peut suggérer à des membres de l'assemblée des » propositions dangereuses : l'éloquence que l'on » cultive est une éloquence de séduction plus que » de raison, celle d'un tribun du peuple plus que » celle d'un législateur. »

Cette objection rentre encore dans la première, c'est-à-dire, l'incompétence du peuple à juger de ses vrais intérêts, à distinguer entre ses amis et ses flatteurs.

Dans un état représentatif, où le peuple n'est pas appelé à voter sur les mesures politiques, ce danger est peu à craindre. Les discours des orateurs qui ne lui sont connus que par les journaux, n'ont point l'influence des harangues passionnées d'un démagogue séditieux. Ils ne lui parviennent qu'en passant par un milieu qui les refroidit : et de plus, ils sont accompagnés des argumens contra-

dictoires qui, dans le cas supposé, ont tout l'avantage naturel du vrai sur le faux.

La publicité des débats a ruiné plus de démagogues qu'elle n'en a fait. Un homme qui a acquis une grande faveur populaire, n'a qu'à entrer dans le parlement pour cesser d'être redoutable. Placé au milieu de ses égaux ou de ses supérieurs en talent, il n'avance rien qui ne soit combattu ; ses exagérations sont réduites à la mesure du vrai ; sa présomption est humiliée : le désir d'une popularité momentanée ne produit que le ridicule, et le flatteur du peuple finit par dégoûter le peuple même.

Quatrième objection. « Dans un état monarchi-
» que, la publicité des assemblées, en exposant
» les membres au ressentiment du chef de l'état,
» peut nuire à la liberté de leurs décisions. »

Cette objection, plus spécieuse que les précédentes, s'évanouit quand on l'examine, et même se tourne en argument en faveur de la publicité. Pour une telle assemblée, s'il y a du danger de la part de ce supérieur, il n'y a de sauvegarde que dans la protection de l'opinion publique ; la bienveillance générale devient son égide. La précaution des délibérations secrètes serait plus apparente que réelle. Les démarches de l'assemblée seraient toujours connues de ce supérieur, tandis qu'elles seraient ignorées de ceux qui ne de-

manderaient qu'à la protéger, si on leur en laissait les moyens.

Si donc une assemblée politique préférait le régime secret, en alléguant la nécessité de se soustraire à l'inspection de ce supérieur, il ne faut pas s'y tromper : ce ne serait qu'un prétexte. Le vrai motif de cette conduite serait plutôt le vœu de se soumettre à son influence, sans trop s'exposer au blâme public; car en excluant le peuple, de quelle inspection se délivre-t-on que de celle du peuple? Le chef manque-t-il d'agens et d'espions? N'est-il pas en même temps invisible et présent au sein de cette assemblée?

Avancera-t-on comme objection contre le régime de la publicité, que c'est un système de *méfiance?* Sans doute, c'en est un, et toute bonne institution politique n'est-elle pas fondée sur cette base? De qui faudrait-il se méfier si ce n'est de ceux à qui vous donnez une grande autorité, avec de grandes tentations d'en abuser? Considérez les objets de leurs devoirs; ce ne sont pas leurs propres affaires, mais les affaires d'autrui, comparativement indifférentes, très-difficiles, très-compliquées, que l'indolence seule porterait à négliger, et qui exigent l'application la plus laborieuse. Considérez leurs intérêts personnels, vous les verrez souvent en opposition avec ceux qui leur sont confiés; ils possèdent tous les moyens de se servir

eux-mêmes aux dépens du public, sans pouvoir être convaincus de malversation. Que reste-t-il donc pour surmonter tous ces motifs dangereux, qu'à créer un intérêt d'une force supérieure? et quel peut être cet intérêt, sinon le respect pour l'opinion publique, la crainte de ses jugemens, le désir de la gloire; en un mot, tout ce qui résulte de la publicité?

L'efficacité de ce grand moyen s'étend à tout; législation, administration, judicature. Sans publicité, point de bien permanent. Sous les auspices de la publicité, point de mal durable.

III. OBJETS AUXQUELS LA PUBLICITÉ DOIT S'ÉTENDRE.

La publication de ce qui se passe dans l'assemblée doit embrasser les points suivans :

1° La teneur de chaque proposition;

2° La teneur des discours ou des argumens pour et contre;

3° L'issue de chaque proposition;

4° Le nombre des votes de part et d'autre;

5° Les noms des votans;

6° Les pièces probantes qui ont servi de base à la décision.

Je ne m'arrête pas à prouver que la connaissance de tous ces points est nécessaire pour mettre le tribunal du public en état de former un jugement

éclairé. Mais on peut faire une objection contre la publicité des nombres respectifs des votans. On risque, dira-t-on, en les publiant, d'affaiblir l'autorité des actes de l'assemblée, et d'encourager l'opposition dans les cas où la majorité est petite.

Réponse. Il faut distinguer entre l'opposition illégale et l'opposition légale. La première n'est pas à présumer. La seconde n'est pas un mal.

La première, dis-je, n'est pas à présumer. L'existence d'un gouvernement régi par une assemblée, est fondée sur une disposition habituelle à se conformer au vœu de la pluralité. On ne s'attend point à une unanimité constante, parce qu'on sait qu'elle est impossible; et dans le cas où un parti est vaincu par une très-petite majorité, loin de trouver dans cette circonstance un motif pour se livrer à une résistance illégale, il n'y voit qu'une raison d'espérer un succès prochain.

Si, d'après cela, il s'établit une opposition légale, elle n'est point un mal : car le nombre comparatif des suffrages étant la seule mesure de probabilité pour la droiture des décisions, il s'ensuit que l'opposition légale ne saurait être mieux fondée qu'en se dirigeant sur cette probabilité. Posez le cas d'une décision juridique. Qu'il y ait eu deux jugemens, l'un rendu par la plus petite majorité possible, l'autre par la plus grande; ne serait-il pas

plus naturel de se pourvoir en appel contre le premier que contre le second ?

Cependant la nécessité de l'appel en matière juridique, n'est pas, à beaucoup près, de la même importance qu'en matière de législation. Les décisions des juges ne s'appliquent qu'à des cas individuels ; les décisions d'une assemblée législative règlent les intérêts de toute une nation, et ont des conséquences qui se renouvellent sans cesse.

Croiriez-vous obtenir plus de soumission en cachant au public les différens nombres des suffrages ? Vous seriez dans l'erreur. Le public, réduit à des conjectures, tournera ce mystère contre vous. Il sera très-susceptible d'être égaré par de faux rapports. Une petite minorité se représentera comme approchant de la majorité, et fera valoir mille moyens insidieux pour tromper le public sur sa véritable force.

Le congrès américain, pendant la guerre de l'indépendance, était dans l'usage, si je ne me trompe, de donner toutes ses résolutions comme unanimes. Ses ennemis virent, dans cette précaution même, le besoin de cacher une discorde habituelle. Cette assemblée, d'ailleurs si sage, aima mieux s'exposer à ce soupçon que de laisser connaître les degrés de dissentiment dans les mesures qu'elle prenait. Mais quoique cette supercherie ait réussi dans ce cas particulier, cela ne prouve point son uti-

lité générale. Le congrès, bien sûr de la confiance de ses constituans, avait leur approbation dans l'emploi d'un stratagème qui tendait à désorienter ses ennemis.

Les noms des votans doivent être publiés, non-seulement pour mettre le public à portée de connaître les principes habituels de ses députés et leur assiduité aux séances, mais encore par une autre raison. La qualité des suffrages influe sur l'opinion aussi-bien que leur nombre. Vouloir qu'ils aient tous le même poids, ce serait vouloir que la sottise eût la même influence que la sagesse, et que le mérite fût sans motif et sans récompense.

IV. EXCEPTIONS A LA RÈGLE DE PUBLICITÉ.

La publicité doit être suspendue dans les cas où elle produirait les effets suivans :

1° Favoriser les projets d'un ennemi.

2° Blesser sans nécessité des personnes innocentes.

3° Infliger une peine trop sévère à des coupables.

On ne peut pas faire une loi absolue de la publicité, parce qu'il est impossible de prévoir toutes les circonstances dans lesquelles peut se trouver une assemblée. On fait des règles pour un état de calme et de sûreté. On ne peut pas en faire pour un état de trouble et de péril. Le secret est un

moyen de conspiration. N'en faites donc pas le régime d'un gouvernement régulier.

V. MOYENS DE PUBLICITÉ.

Voici les moyens de publicité dont on peut faire usage en tout ou en partie, selon la nature de l'assemblée, et l'importance des affaires :

1° Publication authentique des transactions de l'assemblée sur un plan complet, renfermant les six points énoncés dans l'article précédent.

2° Emploi de tachygraphes pour les discours, et, en cas d'examen, pour les interrogatoires.

3° Tolérance d'autres publications non authentiques pour le même sujet.

4° Admission d'étrangers aux séances.

L'emploi des tachygraphes serait indispensable dans le cas où l'on voudrait avoir la teneur entière des discours. Mais on ne peut recourir à ce moyen que dans des discussions assez importantes pour justifier la dépense. En Angleterre, dans un procès ordinaire, les parties ont la liberté de l'employer. Dans le procès solennel de M. Hastings, la chambre des communes, d'une part, et l'accusé de l'autre, avaient leurs tachygraphes. La chambre des lords, en qualité de juge, avait de plus le sien.

Par rapport aux publications non authentiques,

il est nécessaire de les tolérer, soit pour prévenir la négligence et la mauvaise foi des rapporteurs en titre, soit pour en écarter le soupçon. Un privilége exclusif serait regardé comme un certificat de fausseté. D'ailleurs la publication authentique du procès-verbal de l'assemblée ne peut se faire qu'avec une lenteur qui ne satisferait point l'impatience du public, sans compter le mal que pourraient faire, dans l'intervalle, de faux rapports, avant que la publication authentique vînt les détruire.

Les journaux non officiels remplissent complétement cet objet. Leur succès dépend de l'avidité du public, et leur talent consiste à la satisfaire. On est arrivé en Angleterre à un tel point de célérité, que des débats qui se seront prolongés jusqu'à trois ou quatre heures du matin, seront dès le lendemain, imprimés en seize colonnes in-folio d'un petit caractère, et distribués avant midi dans la capitale.

L'admission du public aux séances est un point très-important; mais ce sujet demande des explications qui ne seraient pas ici à leur place. Il sera traité à part.

La principale raison pour cette admission, c'est qu'elle tend à inspirer de la confiance dans les rapports des journaux, ou plutôt qu'elle en est la condition essentielle. Si le public était exclus, il serait toujours porté à soupçonner qu'on altère la

vérité, ou que du moins on en supprime une partie, et qu'il se passe dans l'assemblée beaucoup de choses qu'il ne connaît point. Mais, indépendamment de cette garantie, il est très-utile, pour la réputation des membres de l'assemblée, d'être entendus par des témoins impartiaux, et jugés par une portion du public qui se renouvelle tous les jours. Cette présence des étrangers est pour eux un puissant motif d'émulation, en même temps qu'elle est un frein salutaire contre les diverses passions que les débats peuvent faire naître.*

* Cette doctrine de la publicité paraît bien paradoxale à nos gouvernemens helvétiques. Les conseils représentatifs établis dans presque tous les cantons, c'est-à-dire dans tous ceux qui n'ont pas conservé le régime démocratique, non-seulement n'admettent point d'externes à leurs séances, mais encore ne publient point de procès-verbaux de leurs délibérations. L'admission du public se présenterait à eux sous l'aspect d'une nouveauté tout-à-fait dangereuse : on craindrait qu'il n'en résultât une fermentation continuelle dans l'esprit public; on se croirait exposé à des rapports tronqués, insidieux ou calomnieux. Ce serait, dit-on, ouvrir un spectacle à des oisifs, qui acquerraient bientôt une activité malfaisante, et provoquer une perte de temps pour ceux qui ne subsistent que par leur travail. En un mot, la publicité serait bientôt suivie de quelque révolution.

Je ne me dissimule pas les inconvéniens. Mais en même temps je vois avec regret nos gouvernemens renoncer aux avantages qui résultent de la publicité. Ils font des lois dont les raisons ne sont connues que de ceux qui ont suivi les

VI. ÉTAT DES CHOSES EN ANGLETERRE.

Pour se faire une idée juste de l'état des choses en Angleterre, relativement à la publicité, il faut avoir égard à deux objets bien différens : les règlemens et l'usage actuel.

Voici les règlemens :

1° Défense d'entrer à tous étrangers, c'est-à-dire à tous ceux qui ne sont pas membres de l'assemblée, sous peine *d'emprisonnement immédiat*

discussions des conseils. Le public les ignore, et ne pouvant rien connaître, il reste dans un état d'infériorité qui établit une disproportion fâcheuse entre les gouvernans et les gouvernés.

Il est vrai que la *représentation* est beaucoup plus forte par rapport à la population de chaque canton, qu'elle ne l'est dans les états tels que la France et l'Angleterre. C'est là une différence réelle et qui diminue les dangers de la non-publicité. La classe moyenne, étant beaucoup mieux représentée, a bien plus de motifs de confiance dans ses députés, en même temps qu'elle a moins à craindre de la part du gouvernement, qui n'a pas à sa disposition les moyens de les séduire. On doit bien convenir aussi que si la salle des délibérations était ouverte au public, il en résulterait le danger des rapports partiaux et infidèles, à moins qu'il n'y eût un journal exact des débats.

Je pense toutefois que dans chaque canton, on pourrait accorder l'admission dans le conseil représentatif à un certain nombre de personnes, sans inconvénient et avec de

L'introduction donnée par un membre n'opère ni exception à la défense, ni exemption de la peine. Cette prohibition, faite durant les temps orageux

grands avantages. On pourrait donner ce droit de présence, 1° à ceux des candidats auxquels il n'aurait manqué qu'un petit nombre de suffrages pour être élus députés; 2° à ceux qui seraient sortis par la loi de l'amovibilité, et qui peuvent rentrer par une nouvelle élection; 3° aux jeunes élèves qui étudient le droit et qui sont destinés aux magistratures; 4° à des employés publics, aux ecclésiastiques, aux directeurs des établissemens de charité, etc, etc.

Voilà des hommes qui ont une responsabilité, un attachement naturel au maintien de la constitution, un intérêt particulier à connaître les raisons qui ont servi de base aux lois et aux actes publics. Leur admission aurait l'heureux effet d'associer un plus grand nombre d'individus à la chose publique, de faire cesser la jalousie et le mécontentement que l'exclusion peut inspirer, et d'augmenter ainsi la confiance générale.

Si ce moyen ne paraissait pas admissible, il y en aurait d'autres qui produiraient en partie le même effet, tels que l'impression des rapports officiels, des comptes rendus, et surtout d'un procès-verbal circonstancié, comme celui de la chambre des pairs en France.

La diète helvétique fait imprimer son *recez*, c'est-à-dire le journal de ses opérations : mais on se borne à en distribuer à chaque canton un exemplaire. N'est-ce point la suite d'une vieille idée aristocratique qui fait envisager toutes les affaires publiques comme le patrimoine exclusif de ceux qui gouvernent? La publicité du recez donnerait un grand intérêt à la diète et à ses discussions. Rien ne serait plus propre

de la guerre civile, en 1650, a été renouvelée sept fois dans des circonstances qui ne fournissaient ni cette excuse ni aucune autre.*

2° Défense, tant aux étrangers qu'aux membres mêmes, de rien rapporter de ce qui s'y sera passé, ni de rien publier à ce sujet sans l'autorisation de l'assemblée.

Ce règlement, qui date du commencement de la guerre civile, a été renouvelé jusqu'à treize fois, et pour la dernière, en 1738, dans un arrêté où la passion paraît portée à son comble. Le ton des

à étendre ce sentiment de nationalité, qui est trop faible en Suisse et trop dominé par l'esprit cantonnal. Est-ce la faute des citoyens s'ils ne connaissent pas une patrie qui ne se montre point à eux, qui ne les associe point à ses pensées, qui ne les entretient jamais de leurs affaires communes, et qui leur laisse même ignorer le bien qu'on leur fait? Depuis le nouveau pacte fédéral, il n'est point de session de la diète qui n'ait été signalée par de sages mesures d'administration générale, et par une tendance vers l'utilité commune : mais pour apprécier ses services il faut les connaître, et la nation ne connaît ni ses hommes publics ni ses intérêts généraux. Il résulte de ce manque absolu de publicité que la politique étrangère est la seule pâture de la curiosité nationale. Est-ce là un système juste, légitime, conforme à la nature de nos gouvernemens, à l'esprit du siècle, aux besoins actuels des hommes?

* 26 février 1688; 21 novembre 1689; 2 avril 1690; 31 octobre 1705; 15 novembre 1705; 26 janvier 1709; 16 mars 1719.

plus fiers despotes est doux et modéré en comparaison de celui de cette assemblée populaire.

3° Depuis 1722, on a publié de la part des communes ce qui s'appelle les *votes*. C'est une espèce de procès-verbal sec et décharné, contenant les démarches de formes, avec les motions et les arrêtés, et en cas de division, les nombres pour et contre. Aucune notice des débats.

Avant cette époque, cette publication n'avait eu lieu que d'une manière intermittente.

Ces votes rassemblés et republiés à la fin de l'année avec un immense amas de lois et d'actes privés, constituent ce qu'on appelle les *journaux de la chambre*. Ces journaux sont donnés à chaque membre, et ne sont point vendus au public.

4° Ce qu'il importe le plus au public de connaître, ce sont les projets de lois, avant que le parlement ait statué à leur égard. Ces projets nommés *bills*, ne s'impriment point en vertu d'une règle générale; mais l'impression en est souvent ordonnée par un arrêté spécial, et pour l'usage exclusif des membres : en sorte que personne ne peut en avoir connaissance, à moins d'obtenir un de ces exemplaires privilégiés.

Quelque singulier qu'il fût de voir les députés du peuple se soustraire avec tant de hauteur aux regards de leurs commettans, les vrais principes de liberté étaient encore si peu connus, qu'il ne

s'éleva aucune réclamation générale contre une conduite qui tendait à détruire toute responsabilité de la part des mandataires, et toute influence de la part de la nation.

Mais depuis que l'opinion publique, plus éclairée, a pris plus d'ascendant, et principalement sous le règne de George III, quoique ces règlemens anti-populaires soient toujours les mêmes, ils ont cessé d'être en vigueur, et un usage contraire a prévalu à plusieurs égards. Il est fâcheux sans doute que ce qu'il y a de mieux en Angleterre se fasse par une continuelle violation des lois; mais il est doux d'observer que les innovations insensibles tendent au perfectionnement général.

La chambre des communes a admis par indulgence une petite portion du public : environ cent cinquante ou deux cents étrangers peuvent trouver place dans une tribune séparée. Malheureusement cette indulgence est précaire. Que la chambre pût exclure les témoins dans les cas d'exception dont nous avons parlé, cela doit être; mais il ne faut qu'une seule voix pour réclamer le règlement qui, étant toujours en pleine force, est irrésistible.

Quant au contenu des débats et aux noms des votans, il existe nombre de publications périodiques qui en rendent compte. Ces publications ont encore des délits : heureux délit, auquel l'Angle-

terre est redevable d'avoir échappé à un régime aristocratique, semblable à celui de Venise.

Ces publications n'auraient pas obtenu ce degré d'indulgence, si elles avaient été plus exactes. Découvrait-on quelque étranger dans la galerie, le crayon à la main, un cri général s'élevait contre lui, et il était impitoyablement chassé. Aujourd'hui la connivence va plus loin : on tolère jusqu'à des tachygraphes employés par les rédacteurs des papiers publics.

Chez les lords, ce sont les mêmes règlemens pour le fond ; mais le ton en est plus modéré. Point d'admission pour les étrangers (ordre du 5 avril 1707). Point de publication permise pour les débats (ordre du 27 février 1698) ; cependant c'est par les lords qu'a commencé de nos jours le plan d'indulgence qui règne à présent.

Cette chambre a un usage qui donne à une partie des opinions une publicité dont on ne trouve pas d'exemple dans l'autre. Je veux parler des *protests*.

Les protests sont des déclarations motivées, faites par un ou plusieurs membres de la minorité contre les mesures adoptées par la chambre, et insérées dans ses registres. Ces protests s'impriment et circulent au mépris du règlement. Il résulte de cette publication une bizarrerie qui devrait donner à penser, si la pensée était du ressort de la routine. C'est que les seules raisons présentées au public,

d'une manière authentique, sont celles qui attaquent les lois.

La chambre des pairs, en permettant l'entrée de ses séances à une portion du public, a rendu cette faveur aussi gênante que possible. Point de siéges. Le premier rang des spectateurs intercepte la vue, et nuit à l'ouïe pour ceux qui sont placés derrière. Quelques membres plus populaires ont proposé, à diverses reprises, de donner au public un emplacement plus commode; mais la majorité de leurs collègues s'y est toujours refusée, soit qu'ils pensent qu'une attitude pénible est plus respectueuse, soit par une horreur absolue de tout changement. *

* Dans la constitution française de l'an 1814, on a établi, par l'art. 32, que *toutes les délibérations de la chambre des pairs seraient secrètes.*

Je ne puis découvrir aucune bonne raison pour ce secret. Si la publicité est dangereuse, elle l'est moins, ce me semble, pour la chambre qui est le moins exposée au danger de l'ambition populaire.

L'absence du public me paraît particulièrement désavantageuse aux pairs. La publicité leur est plus nécessaire qu'aux députés, comme frein et comme aiguillon: comme frein, parce qu'en vertu de leur situation, ils sont censés avoir des intérêts qui les séparent du peuple; comme aiguillon, parce que leur inamovibilité affaiblit les motifs d'émulation, et leur donne une indépendance absolue.

Je suppose qu'on aura considéré la chambre des pairs

comme étant ou devant être éminemment monarchique, comme le boulevard de la royauté contre les propositions inconsidérées des députés du peuple. Mais, sous ce point de vue, le secret de leurs délibérations n'est-il pas un contre-sens politique? Vous laissez discuter en public ceux qui, par la supposition, sont ennemis de l'autorité royale, ou du moins trop favorables à la démocratie; et vous obligez à la discussion secrète ceux que vous considérez comme les défenseurs nés du monarque et de son gouvernement. N'est-ce pas présumer, en quelque sorte, que leur cause est trop faible pour soutenir les regards de la nation, et que, pour sauver les individus de la désapprobation générale, il faut les faire voter en secret?

Dans le cas où une proposition de la chambre des députés aurait obtenu une grande faveur populaire, n'est-il pas à désirer que les argumens qui la combattent soient connus, que le corps qui la rejette ait le droit de justifier publiquement son refus; qu'on ne l'expose pas au soupçon injurieux de n'agir que dans la seule vue de son intérêt; qu'on ne lui donne pas enfin une position si désavantageuse dans la lutte qu'il doit soutenir? Car enfin le corps qui parle en public, et dont les débats sont publiés, a tous les moyens de se concilier des partisans nombreux; tandis que celui qui délibère en secret ne peut influer que sur lui-même. Il semble que ce secret, si peu flatteur pour eux, ait été inventé comme un moyen de leur ôter en influence d'opinion plus qu'on ne leur donne en supériorité de rang.

La chambre des pairs a tellement reconnu l'infériorité de sa position relative, par cette obligation des *délibérations secrètes*, qu'elle a cherché tous les moyens de s'en affranchir sans violer le texte de la constitution.

Elle ordonne l'impression des rapports et de la plupart

des discours. Elle fait publier officiellement dans les journaux le procès-verbal très-circonstancié de ses délibérations.

Ce procès-verbal n'énonçant pas les noms des divers orateurs, elle a permis d'y suppléer dans l'impression officielle par des notes qui les désignent nominativement.

Enfin la chambre a admis la publicité pour les débats lorsqu'elle procède comme *cour judiciaire*, et on a pu juger dans le procès de l'année dernière sur la conspiration d'août 1820, tout ce que la publicité pouvait lui faire acquérir en considération et en confiance.

CHAPITRE IV.

DIVISION DU CORPS LÉGISLATIF EN DEUX ASSEMBLÉES.

Convient-il d'avoir deux assemblées dont l'accord soit rendu nécessaire pour l'efficacité d'un décret?

Il y a des raisons pour et contre. Passons-les en revue.

La division du corps législatif paraît sujette aux inconvéniens suivans.

1° Ce serait souvent un moyen de donner à la minorité l'effet de la majorité. L'unanimité même d'une des deux assemblées échouerait contre une majorité d'une seule voix dans l'autre assemblée.

2° Cette division est propre à favoriser deux intentions différentes, selon la qualité des membres ainsi distribués. S'agit-il d'ordres, par exemple, noblesse et communes? le résultat est de favoriser une prépondérance indue, de mettre en opposition les intérêts d'une classe particulière avec les intérêts de la nation même. S'agit-il de deux assemblées sans distinction rivale? le résultat est de favoriser la corruption. Qu'on puisse s'assurer la majorité dans l'une, cela suffit, on peut négliger l'autre.

3° Chaque assemblée sera privée d'une partie des informations qu'elle aurait eues dans un état de réunion. Les mêmes raisons ne se présentent pas dans les deux chambres avec la même force. Les argumens qui auront entraîné les suffrages dans l'une ne seront pas présentés dans l'autre. L'auteur d'une proposition, qui a fait de son sujet une étude profonde, ne sera pas présent dans l'assemblée où l'on fait des objections contre elle. La cause est jugée sans que la partie principale puisse être entendue. *

4° Cette division entraîne nécessairement d'inutiles longueurs. Deux assemblées ne sauraient s'occuper en même temps de la même affaire, au moins dans tous les cas où il y a des documens originaux à présenter, des témoins à entendre; de là double travail, double délai.

De telles assemblées ne sauraient exister sans avoir des prétentions opposées. Il y a des questions de compétence qui amènent des négociations et souvent des ruptures. Leurs disputes de pouvoirs ou de prérogatives, outre leur inconvénient propre, outre la perte de temps, fourniront souvent des moyens pour les frapper toutes deux d'immobilité. C'est ce qu'on a vu sans cesse dans les anciens

* Cet inconvénient ne va pas loin si les délibérations sont publiques et successives. Les raisons qui auront prévalu dans une assemblée seront connues dans l'autre.

états-généraux de France. La cour entretenait la désunion entre les ordres, les combattait l'un par l'autre, et trouvait toujours dans cette discorde un prétexte plausible pour les renvoyer.

5° Le résultat final de cette division est d'opérer une distribution de pouvoirs qui donne à l'une des assemblées l'*initiative*, et réduit l'autre à une simple *négative*. Source naturelle et féconde d'oppositions indues, de querelles, d'inaction et de perpétuité des abus.

Tout tend à amener une répartition de cette nature. Deux assemblées indépendantes ne peuvent pas exister long-temps sans mesurer leurs forces. D'ailleurs ceux qui ont la conduite principale des affaires ne peuvent agir sans faire un plan, sans s'assurer de leurs moyens. Il faut choisir une des deux assemblées pour y commencer les opérations : si l'une paraît avoir plus d'influence que l'autre, c'est là qu'on portera toutes les propositions essentielles. Cela seul suffit pour rompre entièrement la balance. Il s'établira non par le droit, mais par le fait, une distinction des deux puissances, l'une douée de l'initiative, et l'autre de la simple négative.

Or, à considérer l'intérêt personnel, seul motif sur lequel on doive toujours compter, celui du corps qui est réduit à la négative sera de s'opposer à tout. Il ne montre son pouvoir qu'en rejetant. Il

paraît nul quand il accepte. Jouer le premier rôle, c'est gouverner; jouer le second, c'est se laisser gouverner.

Dépourvu des motifs de gloire, ce corps négatif se détache insensiblement de l'habitude des affaires : elles ne sont plus que des corvées. Il se réserve la partie la plus facile, celle de s'opposer à tout, excepté dans les cas où il craindrait de se compromettre avec l'opinion publique, et de perdre sa réputation par une résistance odieuse.

Voici maintenant les raisons qu'on peut alléguer en faveur de cette division. *

Premier avantage. *Maturité de discussion.* Cette division est un moyen assuré de brider la précipitation et de prévenir les surprises.

Il est vrai que dans une assemblée unique, on peut se donner des règlemens qui prescrivent des examens multipliés selon l'importance des affaires, et c'est là ce qu'on voit dans la chambre des communes : trois lectures, trois discussions à différens intervalles : discussion d'un bill dans le comité, article par article : rapport du comité : examen de ce rapport : pétitions de tous ceux qui ont à faire valoir quelque intérêt : jour nommé pour considérer ces pétitions. C'est avec ces précautions gé-

* L'auteur n'ayant pas achevé son travail, j'ai tâché d'y suppléer en présentant les argumens pour l'autre côté de la question.

nérales et d'autres semblables, qu'on obvie au danger des surprises, et qu'on assure la maturité des délibérations.

Oui : mais une assemblée unique, eût-elle les meilleurs règlemens, ne les observe qu'autant qu'il lui plaît. L'expérience a prouvé qu'elle s'en départ facilement, et que l'urgence des circonstances lui fournit un prétexte toujours prêt, et un prétexte populaire pour faire tout ce que veut le parti dominant, c'est-à-dire, pour obéir aux passions du jour. S'il y a deux assemblées, les formes seront observées, parce que si l'une venait à les violer, elle donnerait à l'autre une raison légitime pour rejeter tout ce qui lui serait présenté avec une innovation suspecte.

D'ailleurs, des discussions multipliées dans une assemblée unique ne présentent pas la même sécurité que celles qui passent par des corps différens. La diversité des intérêts et des vues, des préjugés et des habitudes, est absolument nécessaire pour envisager les objets sous tous leurs rapports. Des hommes qui agissent long-temps ensemble contractent des liaisons et des manières de voir, un esprit de routine et de corps, qui a son correctif naturel dans une autre association.

On peut donc considérer une seconde assemblée comme un tribunal d'appel après un premier jugement.

Second avantage. *Restriction du pouvoir d'une assemblée unique.*

Une assemblée de députés élus par le peuple et amovibles, serait par cela seul dans une dépendance qui la forcerait de consulter le vœu de ses commettans ; mais en attendant un système absolument libre d'élection et d'amovibilité, en supposant ce système facile à établir et sans inconvénient, il n'en est pas moins vrai qu'une assemblée législative n'a qu'une responsabilité d'opinion, dont il ne peut résulter qu'une sécurité très-imparfaite contre l'abus de ses pouvoirs. Si vous avez deux assemblées différemment composées, l'une sert naturellement de frein à l'autre. Le danger de la démagogie sera affaibli; le même individu ne saurait guère exercer la même influence dans les deux corps. Il y aura une émulation de crédit et de talens. La jalousie même d'une assemblée devient dans ce cas une sauvegarde contre les usurpations de l'autre, et la constitution est conservée par des passions qui agissent en sens contraire.

Troisième avantage. *Séparation de la noblesse et des communes.* S'il y a dans l'état des corps puissans et privilégiés, comme noblesse et clergé, il vaut mieux donner à leurs députés une assemblée séparée que de les confondre avec ceux du peuple dans une seule chambre. Pourquoi? c'est qu'en premier lieu il est à craindre que si leur nombre

n'était pas déterminé, ils n'obtinssent, par le crédit du rang ou de la fortune, une prépondérance considérable dans les élections. 2° S'ils agissent séparément, toute la responsabilité de l'opinion pèse sur leur tête; ils ne peuvent pas ignorer que le public explique leur conduite par leurs intérêts personnels, et que le refus d'une loi populaire les expose à la sévérité du jugement de la nation entière. S'ils sont confondus avec les députés du peuple dans une assemblée unique, ils ont des moyens d'influence qui agissent à couvert, et leurs votes particuliers se cachent dans le vote général. 3° Si dans un grand état, vous n'avez qu'une seule assemblée, elle sera trop nombreuse pour bien agir, ou l'on se trouvera réduit à ne donner au peuple qu'un nombre de députés trop insuffisant pour établir la confiance publique.

Des cinq objections qui ont été présentées contre la division du pouvoir législatif, la cinquième est sans contredit la plus forte. Il faut qu'une des deux assemblées devienne prépondérante, qu'elle ait l'initiative des affaires. Il ne reste à l'autre, dans la plupart des cas, que la négative. Or il paraît assez absurde de créer un corps de sénateurs ou de nobles, uniquement pour s'opposer aux vœux des députés du peuple. Mais dans cette manière de voir, on ne considère la chose que par ses abus; et l'on s'écarte en double sens de la vérité, soit en se fiant à

une assemblée nommée *représentative*, plus qu'on ne doit s'y fier, soit en craignant une assemblée de nobles plus qu'elle n'est à craindre. *

On ne peut nier toutefois que la division du corps législatif, quelle que fût la composition des deux chambres, n'apportât de grands obstacles à la réforme des abus. Un tel système est moins propre à créer qu'à conserver. Cela même montre combien il est convenable à une constitution établie. Le vaisseau de l'état assuré par ces deux ancres, possède une force de résistance contre les tempêtes qu'il ne pourrait obtenir par aucun autre moyen.

Mais si l'on étendait la division du corps légis-

* Aux raisons que j'ai déjà données pour montrer que la noblesse réunie dans une chambre est moins à craindre qu'on ne le pense communément, il faut en ajouter une autre qui est tirée de son caractère.

La noblesse est naturellement indolente ; elle craint les affaires comme les procès, parce qu'elle est peu exercée. En Angleterre même, la chambre des pairs est extrêmement portée à négliger ses fonctions sénatoriales. Il faut la recruter fréquemment pour la maintenir en activité. Ce sont comme des Indous qui se laissent gouverner par des hommes transplantés d'un autre climat.

Ceux qui ont plus à perdre sont en conséquence plus timides. Leur rang les met plus en vue. Ils ne peuvent pas échapper dans la foule. S'ils se rendaient impopulaires, cette impopularité les suivrait partout.

latif jusqu'à trois ou quatre chambres, on verrait naître de cette complication des inconvéniens irremédiables : non-seulement l'on multiplie ainsi les délais, les rivalités, les obstacles à toute espèce de perfectionnement, mais encore on donne au pouvoir exécutif le moyen de tout arrêter par une influence majeure sur une seule chambre, ou de réduire à rien la puissance d'une de ces assemblées, si le concours de deux autres décide de tout. Il en résulte une association inégale et frauduleuse où deux des associés n'ont qu'à se concerter pour ne laisser au troisième qu'un simulacre de pouvoir. C'est ainsi que la noblesse et le clergé, en Danemarck, avaient tenu les communes dans un état de nullité presque absolue : ce fut aussi par une réunion des communes et du clergé contre la noblesse que les états furent anéantis et le pouvoir absolu transféré au roi. La Sicile avait aussi son parlement, où les deux ordres supérieurs, toujours d'accord entre eux contre le tiers-état, l'avaient réduit à une existence purement nominale.

Pour revenir aux deux chambres, si l'on demandait quel bien a résulté en Angleterre de la chambre des lords, il ne serait peut-être pas facile de citer de mauvaises lois qu'elle ait prévenues par sa négative : on pourrait même, au contraire, en citer de bonnes qu'elle a rejetées; et on pourrait conclure de là, qu'elle est plus nuisible qu'utile.

Mais cette conclusion ne serait pas juste ; car en examinant les effets d'une institution, il faut prendre en considération ce qu'elle opère, sans qu'on s'en aperçoive, par la simple faculté d'empêcher. On ne tente pas même de demander quand on est d'avance assuré d'être refusé. On ne fait pas des entreprises sans aucun espoir de succès. Une constitution devient stable, parce qu'il y a une puissance établie pour la protéger. Si l'on n'avait aucune preuve positive du bien que fait la chambre des pairs, on aurait toujours à lui attribuer, en partie, la modération de la chambre des communes dans l'usage de son pouvoir, le respect qu'elle montre pour les limites de son autorité, très-peu déterminées, et son assujettissement constant aux règles qu'elle s'est prescrites à elle-même.

Je me borne à faire ici une simple mention de plusieurs avantages collatéraux résultant de la chambre haute, tels que le relief qu'elle donne au gouvernement aux yeux du peuple, la plus grande force des lois lorsque la noblesse même a concouru à les sanctionner, l'émulation que la diversité des rangs répand dans les différentes classes de la société, l'avantage d'offrir à l'ambition une carrière fixe et précise, où une récompense légitime l'emporte sur tout ce qu'on pourrait se promettre des succès de la démagogie; l'avantage plus grand encore de retenir la noblesse dans des limites cer-

taines, de ne la rendre héréditaire que dans la branche aînée, et de lier son intérêt avec l'intérêt général par une transfusion continuelle de ces familles nobles dans le corps de la nation. Il n'y a pas de maison de duc en Angleterre qui n'ait dans son sein un parti plus attaché par intérêt à la liberté des communes qu'aux prérogatives de la pairie. Voilà le principe de la stabilité. Chacun, dans ce bel ordre politique, craint plus de perdre ce qu'il possède qu'il n'aspire à ce qu'il n'a pas.

CHAPITRE V.

INCONVÉNIENS A ÉVITER.

La tactique des assemblées délibérantes, ainsi que toute autre branche de la science du gouvernement, doit se rapporter au plus grand bien de la société : voilà le but général. Mais son objet particulier est d'obvier aux inconvéniens auxquels une assemblée politique est exposée dans l'exercice de ses fonctions. Chaque règle de cette tactique n'a sa raison justificative que dans *un mal à prévenir*. C'est donc de la connaissance distincte des maux qu'il faut procéder à la recherche des remèdes.

Ces inconvéniens peuvent se ranger sous les dix chefs suivans :

1° Inaction.
2° Décision inutile.
3° Indécision.
4° Longueurs.
5° Querelles.
6° Surprise ou précipitation.
7° Fluctuation dans les mesures.
8° Faussetés.
9° Décisions vicieuses par la forme.
10° Décisions vicieuses par le fond.

Développons en peu de mots ces différens chefs.

1° *Inaction.* Ceci suppose qu'il y a des points qui demandent une décision et qui ne la reçoivent pas, parce que l'assemblée ne s'occupe de rien. Le défaut d'activité peut venir de plusieurs causes, par exemple, s'il n'y a pas des motifs suffisans pour vaincre l'indolence naturelle, s'il n'y a point d'arrangement préétabli pour commencer l'ordre du travail, si l'assemblée est soumise à n'agir que sur des propositions présentées par le pouvoir exécutif. Il se peut aussi qu'on reste inactif, comme on l'a vu souvent dans les anciens états-généraux de France, parce qu'il y a des préliminaires sur lesquels on n'est pas d'accord, des questions d'étiquette ou de préséance, des disputes de priorité pour les objets à discuter, etc.

2° *Décision inutile.* C'est un mal non-seulement par la perte de temps, mais encore parce que toute décision inutile, en augmentant la masse des lois, rend leur ensemble plus obscur, plus difficile à retenir et à comprendre.

3° *Indécision.* J'entends par-là cet état d'irrésolution où l'on reste par rapport à des questions sur lesquelles il serait convenable de prendre un parti.

La mesure proposée est-elle mauvaise? l'indécision n'est pas seulement du temps perdu, mais elle laisse subsister dans le public un état de crainte, la crainte que cette mesure ne soit enfin adoptée.

S'agit-il d'une bonne mesure? le mal qu'elle eût fait cesser se prolonge, et la jouissance du bien est retardée, tant que l'indécision subsiste.

4° *Longueurs.* Ce chef peut se confondre avec le précédent, mais quelquefois il en diffère. On peut avoir à se plaindre d'indécision dans des cas où il n'y a point eu de longueurs, comme si après une seule séance, on finit par ne rien faire. On peut avoir à se plaindre de longueurs dans des cas où on est arrivé à une décision. En matière de législation, l'indécision correspond au déni de justice dans l'ordre judiciaire. Les longueurs superflues dans les délibérations correspondent aux délais inutiles dans la procédure.

On peut ranger sous le chef des longueurs toutes les démarches vagues et inutiles, les préliminaires qui ne tendent pas à une décision, les questions mal posées ou présentées dans un mauvais ordre, les contestations personnelles, les conversations de bel esprit, amusemens de l'arène et du théâtre.

5° *Surprises. Précipitations.* Les surprises consistent à brusquer une décision, soit en profitant de l'absence d'un grand nombre, soit en ne laissant pas à l'assemblée le temps et les moyens de s'éclairer. Le mal de la précipitation, c'est le danger qu'elle ne couvre une surprise, ou qu'elle ne donne un caractère suspect à une décision d'ailleurs salutaire.

6° *Fluctuation dans les mesures.* Cet inconvénient pourrait se rapporter au chef des longueurs et du temps perdu, mais le mal qui en résulte est beaucoup plus grave. Les fluctuations tendent à diminuer la confiance dans la sagesse de l'assemblée, et dans la durée des mesures qu'elle adopte.

7° *Querelles.* Le temps perdu est ici le moindre mal. Les animosités, les personnalités dans les assemblées politiques produisent les dispositions les plus contraires à la recherche de la vérité, et n'ont même que trop de tendance à former des partis violens qui peuvent dégénérer en guerres civiles. L'histoire de Rome et celle de la Pologne en fournissent de nombreux exemples. Or la guerre n'est qu'un assemblage des actes les plus destructifs, et le mal d'une guerre civile est au moins celui d'une guerre étrangère doublé.

Mais avant d'arriver à un terme si fatal, les animosités dans les assemblées politiques substituent des objets tout-à-fait étrangers à ceux dont elles devraient s'occuper. Mille incidens, qui renaissent tous les jours, font négliger l'essentiel. Tous ceux qui y prennent part sont dans un état d'agitation et de souffrance : une excessive défiance les trompe plus que ne ferait une extrême crédulité. Le résultat le plus sûr est une perte en honneur, une disgrâce pour l'une des parties intéressées dans la querelle, et souvent pour toutes les deux.

8° *Faussetés.* Je place sous ce titre général tous les actes contraires à la plus parfaite vérité dans les procédés d'une assemblée politique. La bonne foi doit en être l'âme. Cette maxime ne sera pas contestée par ceux-mêmes qui l'observent le moins; mais plus on s'éclairera sur les intérêts publics, plus on en sentira la justesse et l'importance.

9° *Décision vicieuse par rédaction.* Une rédaction vicieuse est celle qui pèche non par le fond, mais par la forme; celle qui n'exprime pas entièrement ou clairement ce que les législateurs paraissent avoir eu dans leur intention. Elle pèche *par excès*, si elle contient quelque chose de superflu. Elle pèche *par défaut*, si elle ne dit pas tout ce qui est nécessaire. Elle est *obscure*, si elle présente un mélange confus d'idées. Elle est *ambiguë*, si elle offre deux ou plusieurs sens, de manière que différens individus y trouvent des décisions opposées *.

10° *Décision vicieuse par le fond.* Décision contraire à ce qu'elle devrait être pour répondre au bien de la société.

Tous les inconvéniens énumérés ci-dessus viennent aboutir à celui-ci par des lignes plus ou moins directes.

Quand une assemblée rend une décision indue

* Je renvoie les lecteurs à ce qui a été dit sur le *style des lois*, dans les *Traités de législation*, t. 1, p. 341.

ou nuisible, on doit supposer que cette décision représente faussement son vœu. Si l'assemblée en effet est composée comme elle doit l'être, son vœu est de conformer ses décisions à l'utilité publique; et quand elle s'en écarte, c'est par l'une ou l'autre des causes suivantes.

1° L'absence. Le vœu général de l'assemblée, c'est le vœu de la majorité du nombre total de ses membres. Mais plus il se trouve de ces membres qui n'ont pas été présens à sa formation, plus il est douteux que le vœu énoncé comme général, le soit en effet.

2° Le défaut de liberté. S'il y a eu quelque contrainte exercée sur les suffrages, ils ont pu n'être pas conformes au vœu interne de ceux qui les donnent.

3° La séduction. Si l'on a employé des moyens attrayans pour opérer sur la volonté des membres, il se peut que le vœu qu'ils énoncent ne soit pas conforme au vœu de leur conscience.

4° L'erreur. S'ils n'ont pas eu les moyens de s'éclairer, si on leur a présenté un faux exposé des choses, leur entendement est trompé; et le vœu qu'ils ont porté n'est pas celui qu'ils auraient rendu s'ils avaient été mieux informés.

Voilà donc les inconvéniens auxquels une assemblée politique peut être exposée depuis le commencement de ses opérations jusqu'à leurs der-

niers résultats ; et le système de sa police approchera d'autant plus de la perfection, qu'il sera plus propre à les prévenir ou à les réduire à leur moindre terme.

Chaque article du règlement aura pour objet d'obvier à l'un ou à l'autre de ces inconvéniens ou à plusieurs. Mais, outre l'avantage particulier qui doit résulter de chaque règle prise séparément, un bon système de tactique présentera un avantage général qui dépend de son ensemble. Plus il approchera de la perfection, plus il facilitera pour tous les coopérateurs l'exercice de leur intelligence, et la jouissance de leur liberté. C'est par-là qu'ils seront tout ce qu'ils peuvent être, qu'au lieu de s'affaiblir et de s'embarrasser par le nombre, ils se prêteront des secours mutuels, qu'ils pourront agir sans confusion, et s'avanceront, par une marche régulière, vers un but déterminé.

Toute cause de désordre tourne au profit d'une influence indue, et amène de loin la tyrannie ou l'anarchie, le despotisme ou le démagogisme. Les formes sont-elles vicieuses ? l'assemblée est gênée dans son action, toujours trop lente ou trop rapide, traînante dans les préliminaires, précipitée dans les résultats. Il faut même qu'une partie des membres se soumette à exister dans un état de nullité, et renonce à l'indépendance de ses opinions. Dès lors il n'y a plus, à proprement parler, de corps

politique. Toutes les délibérations se préparent en secret par un petit nombre d'individus, qui peuvent devenir d'autant plus dangereux qu'en agissant sous le nom d'une assemblée, ils n'ont point de responsabilité à craindre.

Digitized by Google

CHAPITRE VI.

DU PRÉSIDENT.

Un *président — unique, — permanent, — toujours subordonné à l'assemblée, — n'y exerçant d'autres fonctions que celles de son office, — élu par elle seule, — amovible par elle seule,* — je vais développer et justifier ces différens points.

Je ne m'arrête pas à prouver qu'il faut un président pour mettre l'assemblée en activité, poser la question, recueillir les votes, parler en son nom, et y maintenir l'ordre.

Il est de l'essence de toute assemblée délibérante de faire naître à chaque moment des contestations. Les règlemens sont faits pour y obvier; mais quand les contestations s'élèvent, il faut une personne autorisée pour faire l'application des règlemens, pour terminer sur-le-champ des difficultés qui interrompraient le cours des affaires, s'il fallait en appeler à l'assemblée même.

Ce président doit être unique. S'il y en avait deux, toutes les fois qu'il s'élèverait quelque différence d'opinion entre eux, point de décision. Y en a-t-il plus de deux? voilà déjà une petite assemblée

qui aura ses débats, et qui prolongera inutilement les affaires.

Ce président unique doit être permanent, — non-seulement pour éviter les embarras des élections multipliées, mais surtout pour le bien de son office. Permanent, il aura plus d'expérience, il connaîtra mieux l'assemblée, il sera plus au courant des affaires, et il se sentira plus intéressé à les bien conduire qu'un président passager. Celui-ci, qu'il remplisse bien ou mal sa place, doit toujours la perdre. Le président permanent, qui ne la perd qu'en la remplissant mal, a un motif de plus pour en accomplir tous les devoirs.

Craindrait-on qu'au moyen de cette permanence, il n'acquît trop d'ascendant? mais plus cet ascendant serait grand, plus il tournerait au profit général, si d'ailleurs le règlement lui ôte tout moyen d'acquérir une influence indue sur l'ordre des propositions, et sur la manière de recueillir les votes.

Mais comme il ne faut pas exposer une assemblée politique à tomber dans l'inaction par la maladie, la mort, l'absence volontaire ou nécessaire de son président, il doit y avoir des substituts nommés pour agir en sa place et se trouver prêts au moment du besoin. L'omission d'une précaution si simple et si importante annonce un degré d'imprévoyance dont on croirait à peine les hommes

capables, si on n'en avait pas un exemple frappant dans une des plus grandes et des plus anciennes assemblées politiques.*

Toutes les fonctions qui appartiennent en propre à l'office du président, lui appartiennent sous deux capacités, celle de *juge* entre les membres individuels, celle d'*agent* de l'assemblée : *juge* quand il survient une contestation à décider; *agent* dans les autres opérations de son ministère.**

Dans ces deux capacités, toutes ses décisions, toutes ses opérations doivent être subordonnées à

* Des membres très-éclairés du parlement britannique, que j'ai consultés sur ce point, ne sont pas, en ceci, de l'avis de M. Bentham. Ils pensent qu'il y aurait beaucoup d'inconvéniens à admettre des substituts. Des affaires infiniment multipliées et reprises à divers intervalles, seraient exposées à des irrégularités de forme, si elles passaient par différentes mains. Mais le plus grand danger serait celui d'une diversité de décisions, d'où il résulterait des antécédens contradictoires. Un seul juge conserve mieux l'uniformité des règles. Il faut savoir, pour apprécier cette objection, que les règlemens parlementaires ne sont point écrits, qu'ils n'existent que par tradition, et ne sont fondés que sur les *précédens* ou décisions antérieures; ce qui les expose à varier. Cet inconvénient n'aurait pas lieu pour une assemblée qui aurait un règlement écrit.

** Par exemple, poser la question; déclarer le résultat des votes; donner des ordres à des subalternes; adresser des remercîmens ou des remontrances à des individus, etc.

la volonté de l'assemblée, et subordonnées à l'instant même. L'assemblée n'a d'autre motif pour s'en rapporter à lui que la supposition de sa conformité au vœu général. La décision du président, si elle est ce qu'elle doit être, n'est rien de plus qu'une décision donnée pour l'assemblée, en moins de temps qu'elle n'en mettrait à la donner elle-même.

J'ai dit que le président ne doit exercer dans l'assemblée aucune autre fonction que celles qui appartiennent en propre à son office, c'est-à-dire qu'il ne doit pas avoir le droit de faire des propositions, de délibérer, de voter.

Cette exclusion est toute à son avantage, comme à celui du corps qu'il préside.

1° On le laisse ainsi tout entier à ses fonctions, et à la culture des talens particuliers qu'elles exigent. S'il était appelé à soutenir le rôle et la réputation de membre de l'assemblée, il serait souvent distrait de son occupation principale ; il aurait une autre espèce d'ambition que celle de sa place, sans compter le danger de ne pas réussir ou de déplaire, et d'affaiblir sa considération personnelle par des prétentions mal soutenues.

2° Cette exclusion est fondée sur une raison supérieure : il s'agit de le garantir des séductions de la partialité, de le mettre à l'abri du soupçon même, de ne point le montrer comme *partie*, au milieu

des débats où il doit intervenir comme *juge;* de le laisser en possession de toute cette confiance qui, seule, peut assurer à ses décisions l'acquiescement de tous les partis.

On dira peut-être que le président ne pouvant pas plus qu'un autre rester neutre et impartial dans des questions qui intéressent la nation entière, obligé surtout, par son devoir même, de s'en occuper sans cesse, il vaudrait mieux lui donner un pouvoir qui l'oblige à se déclarer, à faire connaître ses vrais sentimens, et à mettre ainsi l'assemblée sur ses gardes, que de le laisser jouir, sous un faux extérieur d'impartialité, d'une confiance qu'il ne mérite pas.

A cette objection, il y a plus d'une réponse. Premièrement, on ne saurait nier que ses sentimens intimes, tant qu'ils n'influent pas sur sa conduite d'une manière indue, n'intéressent point l'assemblée, mais qu'il ne peut les déclarer sans devenir moins agréable à un parti, ni s'exposer même à un soupçon de partialité, qui altère toujours plus ou moins la confiance.

Secondement, si vous lui permettez de rester impartial, il le sera plus facilement que tout autre. Il envisage les débats sous un autre point de vue que les débattans eux-mêmes. Son attention, principalement dirigée vers le maintien des formes et de l'ordre, est distraite du fond princi-

pal. Les idées qui occupent son esprit, durant la scène d'un débat, peuvent différer de celles qui occupent les acteurs, autant que les pensées d'un botaniste, à l'aspect d'un champ, peuvent différer de celles du propriétaire. L'habitude facilite beaucoup ces sortes d'abstractions. Si cela n'était pas, comment verrait-on des juges pleins d'humanité fixer leur attention, avec une parfaite impartialité, sur un point de loi, pendant qu'une famille tremblante attend, sous leurs yeux, l'issue de leur jugement?

Il résulte de ce qui précède que, dans une nombreuse assemblée politique, où l'on doit s'attendre à voir naître des passions et des animosités, il faut que celui qui est appelé à les modérer ne soit jamais dans la nécessité de s'enrôler sous les bannières d'un parti, de se faire des amis et des ennemis, de passer du rôle de combattant à celui d'arbitre, et de compromettre, par des fonctions opposées, le respect dû à son caractère public.

Il est des assemblées qui n'ont donné un suffrage au président que dans le cas où les voix se trouveraient égales. Ce droit serait bien plus contraire à l'impartialité que celui de voter dans tous les cas, et il n'y a point de raison à alléguer en sa faveur. Le parti le plus simple et le plus naturel à prendre, en cas d'égalité, c'est d'envisager la proposition qui n'a pas eu la majorité des suffrages comme

tombée. En matière d'élection, il vaudrait mieux s'en remettre au sort que de donner la voix prépondérante au président. Le sort n'offense personne.

Ce qui me reste à dire sur le choix du président se réduit à peu de mots. Il faut qu'il soit élu par l'assemblée, exclusivement par elle, à la majorité absolue et au scrutin. Il faut de même qu'il soit amovible par elle seule.

Tout cela découle du même principe. Nul ne doit remplir cette place que celui qui possède la confiance de l'assemblée, et qui la possède dans un degré supérieur à tout autre. Tout le bien qu'il peut faire est en proportion de cette confiance.

Mais il ne suffit pas qu'il ait possédé une fois la confiance, il faut qu'il la possède continuellement. Si elle cesse, l'utilité de l'office cesse de même. Sans le pouvoir de destituer, le pouvoir d'élire serait pis qu'inutile; car le plus odieux des ennemis, c'est un ami infidèle. S'il fallait séparer ces deux pouvoirs, celui de destituer serait bien préférable à celui d'élire.

Ces règles sont particulièrement convenables à de nombreuses assemblées, à des corps législatifs. Des comités, des bureaux de législation, des cours de justice, n'auraient pas les mêmes raisons pour ôter au président le droit de délibérer, de voter ou de départager les suffrages.

Une assemblée temporaire, formée pour un objet occasionel, n'a point les mêmes motifs qu'une assemblée législative pour nommer elle-même son président. Le danger de l'élection est de perdre un temps considérable en disputes qui ne font que retarder l'objet pour lequel on est convoqué. Dans les assemblées de comté en Angleterre, on laisse présider le shérif, officier public nommé par le roi. L'avantage de choisir un président est inférieur à celui de la tranquillité, et de l'expédition des affaires.

Le règlement de la présidence, tel qu'on le propose ici, paraît si simple, si convenable, qu'il a dû, ce semble, se présenter de lui-même à toutes les assemblées politiques.

Mais si nous passions à considérer ce qui s'est pratiqué chez les différentes nations, nous verrions que ces règles ont été presque partout méconnues. Le système anglais, qui en approche le plus, en diffère dans un point essentiel. Il permet au président de délibérer et de voter. Tous les établissemens ont commencé dans des temps d'ignorance : les premières institutions n'ont pu être que des essais plus ou moins défectueux ; et quand l'expérience fait sentir les inconvéniens, l'esprit de routine s'oppose aux réformes, et de plus il empêche de remonter aux véritables causes du mal.

CHAPITRE VII.

DE L'INITIATIVE D'OBLIGATION, ET DU DROIT DE PROPOSER COMMUN A TOUS.

Il doit y avoir dans toute assemblée un individu qui soit chargé officiellement de l'*initiative*, c'est-à-dire chargé de commencer les opérations, de proposer des mesures : car si aucun membre en particulier n'était tenu d'avoir un plan, il se pourrait qu'il n'y en eût point, et qu'on restât dans l'inaction.

Il faut non-seulement un projet à chaque occasion, mais il faut une suite, une liaison entre les projets. Il ne suffit pas de pourvoir à la première séance, il faut pourvoir à toute la session. Il doit y avoir un plan général qui embrasse toutes les opérations compétentes, qui les dispose dans le meilleur ordre, et les conduise à leur fin.

Cette initiative d'obligation doit naturellement appartenir à celui qui a convoqué l'assemblée, et qui connaît le mieux les besoins de l'état. La distribution générale des travaux est du ressort de l'administration. Les ministres proposent, l'assemblée délibère et résout.

Mais le droit d'initiative ne doit pas être exclusivement le privilége du pouvoir exécutif. Chaque

membre doit le posséder également. Ceci est fondé sur trois raisons principales.

1° *L'avantage de tourner au profit commun l'intelligence de toute l'assemblée.* Il y a autant de chance d'obtenir le meilleur avis de la part des uns que de la part des autres. Limiter le droit de proposer, c'est renoncer à tout ce qu'on pourrait attendre de la part de ceux qui en sont exclus; c'est instituer un monopole nuisible sous tous les rapports, soit parce qu'il éteint l'émulation de ceux qu'on réduit à un rôle purement négatif, soit parce qu'il peut retenir les plus grands talens dans l'inaction. Les hommes les plus intelligens et les plus capables peuvent, dans ce régime exclusif, être enchaînés par ceux qui leur sont bien inférieurs en génie ou en connaissances.

2° *La faculté de réformer les abus.* Si le droit de proposer n'appartenait qu'à l'administration, les abus qui lui sont favorables pourraient être perpétuels : l'assemblée n'aurait aucun moyen direct de les faire cesser. Ce serait donner au gouvernement l'espèce de négative la plus commode contre toutes les mesures qui pourraient lui déplaire, une négative sans éclat et sans débats.*

* Dans les anciens temps, le parlement d'Écosse était soumis, dans l'ordre de son travail, à un comité nommé par le roi. Les *lords des articles* avaient seuls l'initiative de toutes les mesures. Ils préparaient d'avance tout ce qui devait être

3° *Le danger du droit négatif, quand il existe seul.* L'assemblée qui serait réduite, par cet arrangement, au seul pouvoir de rejeter, pourrait être tentée d'en abuser, c'est-à-dire de rejeter de bonnes mesures, soit par un sentiment d'orgueil, pour ne pas paraître nulle, pour faire un acte d'autorité, — soit pour forcer la main du gouvernement, et l'amener à céder un point pour en obtenir un autre; car le droit de refuser peut se convertir en arme offensive, on peut en faire un moyen positif de contrainte. Ainsi, un pareil système, au lieu de produire l'harmonie, pourrait bien ne tendre qu'à la discorde, et nécessiter, de la part de l'assemblée, une conduite artificieuse contre le pouvoir exécutif.

Mais, dira-t-on, si la direction des affaires doit être confiée aux officiers du pouvoir exécutif, si c'est à eux à proposer les mesures que les besoins de l'état exigent, comment cela peut-il s'accorder avec le désir qu'auraient tous les membres de faire des propositions? car ce droit pour être efficace, suppose que l'assemblée a le pouvoir de s'en occuper. Or, si elle s'en occupe, voilà le plan ministériel sujet à être interrompu par des propositions

présenté à l'assemblée, et par conséquent ils avaient une négative absolue bien plus puissante que celle qui aurait eu lieu après le débat. *Voyez* Robertson, *Histoire d'Écosse*; liv. I, règne de Jacques V.

incohérentes, et même entièrement bouleversé. Il n'y a plus de marche régulière, et il peut en résulter une confusion générale dans le gouvernement.

Je ne puis répondre à cette objection qu'en supposant, de la part de l'assemblée, une disposition habituelle à laisser aux ministres l'exercice ordinaire du droit de proposer. Elle conservera ce privilége à tous ses membres indistinctement, mais elle accordera la priorité, par une convention tacite, aux propositions ministérielles.

C'est ici qu'il faut observer la conduite du parlement britannique. Dans le cours ordinaire des choses, tous les yeux sont fixés sur le ministre. Soit qu'il présente un plan, soit qu'il parle pour le soutenir, il est écouté avec un degré d'attention qui n'appartient qu'à lui. Par un consentement général, quoique tacite, les affaires importantes ne commencent point avant qu'il arrive. C'est lui qui propose toutes les grandes mesures : ses antagonistes se bornent à les attaquer. En un mot, il est le directeur, le moteur en chef, le personnage principal.

Cependant il n'a pas, de droit, la plus légère prééminence : il n'est aucune règle qui assure à ses motions la préférence sur celles de tout autre; aucune règle qui lui donne la priorité de la parole. C'est une disposition qui n'existe qu'en vertu

de sa convenance et de son utilité ; c'est le résultat de l'expérience et de la réflexion. Pendant que le ministre possède la confiance de la majorité, il est sûr de conserver ce privilége de l'initiative : vient-il à perdre cette confiance, il ne peut plus rester dans le ministère ; il est forcé de céder sa place à un autre.

Je ne puis me dispenser de relever ici une erreur populaire dans tous les sens de ce mot, tant par le peu de réflexion qu'elle décèle, que par le nombre de ceux qui l'adoptent. Cette erreur consiste à conclure qu'une assemblée comme celle des communes est corrompue de cela seul que, dans sa marche ordinaire, elle est conduite par les ministres. Cette prétendue preuve de la corruption ou de l'asservissement de cette assemblée est, au contraire, la preuve réelle de sa liberté et de sa force. Pourquoi le ministre conduit-il toujours le parlement? C'est qu'à moins de pouvoir le conduire, il ne peut plus être ministre. La conservation de sa place dépend de la durée de son crédit auprès du corps législatif. Qu'on suppose à tous les membres de l'assemblée l'indépendance la plus héroïque, et qu'on dise comment, à cet égard, les choses peuvent aller mieux qu'elles ne vont.

NOTE

SUR LA PRÉSENCE DES MINISTRES DANS L'ASSEMBLÉE.

M. Bentham n'a pas insisté sur la nécessité de la *présence* des ministres dans l'assemblée législative, parce qu'il l'a supposée comme une règle admise et nécessaire, d'après l'usage immuable du parlement britannique, où il n'est jamais venu dans l'esprit de personne de les en exclure.

Cette idée, vraiment anarchique, prévalait tellement en France à l'époque des états généraux, que les ministres qui les convoquèrent ne pensèrent pas même à s'y placer. Ils ne prirent l'initiative sur rien ; ils abandonnèrent l'assemblée à elle-même, sans aucun plan, sans aucun travail préparé, se tenant en dehors de tout, comme pour soumettre l'autorité royale à ne recevoir que des ordres du vainqueur. C'était déjà une abdication virtuelle.

Les hommes judicieux, qui étaient en grand nombre dans cette assemblée, quoiqu'ils ne fussent pas la majorité, s'aperçurent bientôt des inconvéniens de ce manque de connexion entre le corps législatif et le pouvoir exécutif. Un journal qui se publiait sous le nom du comte de Mirabeau (quoiqu'il n'eût aucune part à sa composition), dès le mois de septembre 1807, mit dans le plus grand jour la nécessité de les faire marcher de concert, en donnant aux ministres séance et voix consultative dans l'assemblée. La citation de ce passage n'est point étrangère ici. (*Courrier de Provence*, n° 41.)

« En vain une politique étroite et soupçonneuse prétendrait-elle que l'indépendance du corps législatif souffrirait » de cette réunion dont un état voisin offre l'exemple, et

» dont les bons effets sont prouvés par l'expérience. En vain » l'opiniâtre et présomptueuse ignorance de quelques hommes » rejette-t-elle toute induction tirée de la constitution de ce » peuple que notre esclavage nous fit si long-temps envier, » et que notre sottise méprise aujourd'hui. Jusqu'à ce que » notre constitution ait subi l'épreuve du temps, les hommes » sages admireront toujours dans cette Angleterre des résul- » tats pratiques supérieurs aux sublimes théories de nos » Utopiens : ils ne cesseront de penser qu'une correspondance » directe et journalière entre les ministres et le corps légis- » latif, telle qu'elle a lieu dans le parlement britannique, » est non-seulement juste et utile, mais nécessaire et sans » inconvénient.

» Elle est *juste*. Les ministres sont citoyens comme les » autres Français ; et s'ils ont le vœu des bailliages, on ne » saurait voir pourquoi l'entrée de l'assemblée nationale leur » serait fermée.

» Elle est *utile*. Le corps législatif s'occupe des mêmes » objets que le pouvoir exécutif; toute la différence consiste » en ce que l'un *veut* et que l'autre *agit*. On ne saurait attendre » de la législature des résultats sages, adaptés aux circon- » stances, tant qu'elle ne s'aidera pas des lumières que l'ex- » périence, l'habitude des affaires, et la connaissance des » difficultés fournissent continuellement au pouvoir exécutif.

» Cette correspondance paraîtra surtout *nécessaire*, si l'on » fait attention à l'excessive diversité des objets qui entrent » dans la législation ; au caractère national; à l'impatiente » ardeur qui nous dévore pour mettre en avant nos idées, » pour opérer sous le nom d'améliorations des changemens » dans la partie qui nous est connue, sans trop nous soucier » des rapports qu'elle peut avoir avec celles que nous ne » connaissons pas ; à l'effrayante activité que cette disposition

»recevra de la composition de cette assemblée, et de son »renouvellement biennal.

»Les *inconvéniens* ne nous frappent point. De quel»que manière qu'on les exprime, ils reviennent tous à ces »deux mots : influence royale, influence ministérielle..... »Vains fantômes avec lesquels on effraie les esprits faibles, »mais qui ne doivent point détourner des hommes raison»nables d'une mesure nécessaire. Sans doute l'influence, »soit royale, soit ministérielle, est à craindre ; mais c'est »lorsqu'elle est indirecte, lorsqu'elle agit dans l'ombre, lors»qu'elle mine sourdement, et non quand elle se montre à »découvert dans une assemblée où chacun parle en liberté, »où chacun discute, où le ministre le plus éloquent et le »plus adroit peut trouver son supérieur ou du moins son »égal.

»La voie des comités, à laquelle l'assemblée a été forcée »de recourir pour correspondre avec les ministres, est né»cessairement vicieuse. Outre qu'elle fournit à l'influence »ministérielle des développemens plus sûrs, des armes que »rien ne peut combattre, elle tend à tirer en longueur les »arrangemens les plus simples, et souvent les plus provi»sionnels. Elle ne pourvoit d'ailleurs qu'imparfaitement à »l'instruction de l'assemblée. Que de choses un comité »n'osera jamais demander au ministre, et que ce ministre »n'oserait pas refuser dans l'assemblée, même sur la récla»mation d'un seul membre? Enfin, ces comités ne sont »jamais établis que pour des objets isolés, et il n'y a point »de séance de l'assemblée où la présence, sinon de tous »les ministres, au moins de quelqu'un d'eux, ne soit indis»pensable.

»Qu'on se figure une séance où les ministres siégeraient »à leur place comme tout autre député, où ils donneraient

»leurs avis, fourniraient leurs éclaircissemens; où ces avis, »ces éclaircissemens seraient débattus par eux et avec eux. »Une telle séance ne serait-elle pas tout à la fois plus utile »à l'assemblée, plus fructueuse pour la chose publique, que »vingt séances où les ministres n'auraient point assisté, et »où, faute d'information nécessaire, l'assemblée aurait pu »commettre quelqu'une de ces erreurs qui discréditent tou»jours la législation aux yeux du peuple.

»Qu'on se figure enfin quelle révolution produirait dans »les esprits cette habitude que contracteraient les ministres, »de déposer leur morgue vizirale dans l'assemblée de la »nation, d'y exposer non-seulement leurs principes politi»ques, mais leur vrai caractère, et jusqu'à leurs défauts; »d'abjurer enfin cette étiquette, ces réserves astucieuses qui »si long-temps composèrent tout l'art ministériel, pour re»vêtir les formes candides, franches et loyales des états »républicains.»

Les ministres, n'étant pas admis à siéger dans l'assemblée, furent réduits à un rôle aussi singulier que dangereux. Recevant des décrets et des masses de décrets pour être soumis à la sanction royale, ils furent dans la nécessité de suspendre cette sanction dans plusieurs circonstances, et de présenter à l'assemblée des mémoires, des notes, des observations, des remontrances où ils sollicitaient des explications et des modifications dans ces décrets. Il fallait, dans un tel conflit, ou que la dignité royale fût compromise, ou que l'assemblée nationale fît l'aveu d'une erreur. Mais un corps législatif ne se soumet guère à recevoir des leçons; et les ministres étaient souvent mandés à la barre et réprimandés pour avoir osé remplir le premier devoir de leur place.

Le 6 novembre 1789 (*Courrier de Provence*, n° 63), M. de Mirabeau fit une motion expresse pour donner aux

ministres une voix consultative, et requérir leur présence dans l'assemblée. Ses argumens étaient les mêmes que ceux que nous venons de citer, en y joignant toutes les insinuations oratoires qui pouvaient flatter l'orgueil de ceux qu'il voulait convaincre.

« Dira-t-on que l'assemblée nationale n'a nul besoin d'être » informée par les ministres? Mais où se réunissent d'abord les » faits qui constituent l'expérience du gouvernement? N'est-ce » pas dans les mains des agens du pouvoir exécutif? Peut-on » dire que ceux-ci qui exécutent les lois, n'aient rien à faire » observer à ceux qui les projettent et qui les déterminent? » Les exécuteurs de toutes les transactions relatives à la chose » publique, tant intérieures qu'extérieures, ne sont-ils pas » comme un répertoire qu'un représentant actif de la nation » doit sans cesse consulter? Et où se fera cette consultation » avec plus d'avantage pour la nation, si ce n'est en présence » de l'assemblée? Hors de l'assemblée, le consultant n'est » plus qu'un individu auquel le ministre peut répondre ce » qu'il veut, et même ne faire aucune réponse. L'interro- » gera-t-on par décret de l'assemblée? Mais alors on s'expose » à des délais, à des lenteurs, à des tergiversations, à des » réponses obscures, à la nécessité, enfin, de multiplier les » décrets, les chocs, les mécontentemens, pour arriver à » des éclaircissemens qui, n'étant pas donnés de bon gré, » resteront toujours incertains. Tous ces inconvéniens se » dissipent par la présence des ministres. Quand il s'agira de » rendre compte de la perception et de l'emploi des revenus, » peut-on mettre en comparaison un examen fait en l'absence » du ministre, avec un examen qui sera fait sous ses yeux? » S'il est absent, chaque question qu'il paraîtra nécessaire de » lui adresser, deviendra l'objet d'un débat; tandis que dans » l'assemblée, la question s'adresse à l'instant même au

»ministre par le membre qui la conçoit. Si le ministre s'em-»barrasse dans ses réponses, s'il est coupable, il ne peut »échapper à tant de regards fixés sur lui; et la crainte de »cette redoutable inquisition prévient bien mieux les mal-»versations, que toutes les précautions dont on pourrait »entourer un ministre qui n'a jamais à répondre dans l'as-»semblée. Où les ministres pourront-ils combattre avec »moins de succès la liberté du peuple? Où proposeront-ils »avec moins d'inconvéniens leurs objections sur les actes de »législation? Où leurs préjugés, leurs erreurs, leur ambi-»tion, seront-ils dévoilés avec plus d'énergie? Où contri-»bueront-ils mieux à la stabilité des décrets? Où s'engage-»ront-ils avec plus de solennité à leur exécution? N'est-ce »pas dans l'assemblée nationale? »

Les objections furent toutes tirées de la crainte de l'influence ministérielle. On eût dit que ces hommes qui venaient de faire une révolution, allaient tous devenir humbles et tremblans, s'ils avaient à parler en présence d'un ministre du roi. M. de Noailles fit un tableau burlesque du parlement britannique, où il représenta le chancelier de l'échiquier, au milieu de la troupe qu'il a enrôlée, distribuant les fonctions, assignant les postes, prescrivant la parole ou le silence, observant de l'œil qui l'on doit récompenser, qui l'on doit punir, dirigeant à son gré toutes les évolutions de sa bande mercenaire.

L'un des membres les plus distingués, M. de Clermont-Tonnerre, fit un dernier effort pour soutenir la motion du comte de Mirabeau. « On oppose à l'admission des ministres »le nom de *liberté*: mais il ne faut pas regarder le pouvoir »exécutif comme l'ennemi de la liberté nationale. Je ne vois »que des avantages à admettre les ministres dans l'assemblée, »avec voix consultative (car la voix délibérative n'appartient

» qu'à ceux qui la tiennent de leurs commettans). Nous avons » gémi long-temps sous des ministres ineptes, qui sont le » fléau le plus humiliant pour une nation : mais des ministres » ineptes, appelés à soutenir l'épreuve et l'éclat des délibé- » rations publiques, seront chassés dans quatre jours. Leurs » palais sont les asiles de leur ignorance; ils ont là mille » moyens d'en imposer et d'échapper aux regards des citoyens: » ils sont entourés de flatteurs, de commis, de protégés qui » se croient honorés d'un coup d'œil : mais au milieu de l'as- » semblée nationale, ils verront des hommes ; ils seront forcés » de savoir et de faire eux-mêmes leur métier de ministres : » s'ils ont des talens et des vertus, ils ne sont point à craindre ; » s'ils ont des talens et des vices, ils seront démasqués ici » par des talens égaux. Quant aux brigues, à l'influence, aux » traités secrets, tout ce trafic est dangereux dans l'assem- » blée et ne l'est point dans le silence du cabinet. Le mal » qu'on ne voit pas est toujours le plus funeste. La présence » des ministres, loin d'ajouter à ce danger, le diminue. »

Un député breton proposa une motion directement contraire; non content que celle de Mirabeau eût été rejetée, il demanda qu'aucun membre de l'assemblée ne pût parvenir au ministère durant la présente session. Le bruit s'était répandu que le roi voulait appeler M. de Mirabeau dans son conseil; et la question, de politique qu'elle était d'abord, était devenue purement personnelle. On peut voir, dans le *Courrier de Provence*, la réponse que fit le député d'Aix au député breton. C'est un modèle d'esprit, de raison, de sarcasme; mais les passions étaient enflammées, et l'exclusion fut prononcée.

Je me suis permis cette longue digression, parce qu'il m'a paru nécessaire de mettre, dans le plus grand jour, la faute essentielle de l'assemblée nationale, et de la consti-

tution qu'elle donna au peuple français, le défaut de concert entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. On ne saurait trop insister sur la nécessité de mettre l'initiative habituelle des opérations entre les mains du ministère. Ceux qui ne comprennent pas cette nécessité, n'entendent rien à la véritable tactique d'une assemblée politique, et ne sont que des ouvriers d'anarchie.

Digitized by Google

CHAPITRE VIII.

DES DIVERS ACTES QUI ENTRENT DANS LA FORMATION D'UN DÉCRET.

Ceux qui ne jettent qu'un regard superficiel sur une assemblée politique, peuvent penser qu'il n'y a rien de plus simple qu'une *proposition*, un *débat*, un *décret*. Est-ce là l'objet d'une science ou d'un art? Les affaires communes de la vie nous appellent tous à proposer, à délibérer, à décider. Il n'y a guère de notions plus familières que celles-là.

Oui : ces opérations sont faciles à concevoir, mais elles sont difficiles à décrire. Il en est des actes de l'esprit comme des mouvemens du corps. Mouvoir le bras est l'affaire d'un instant : pour expliquer ce mouvement, pour décrire les muscles qui l'opèrent, combien de connoissances anatomiques ne faut-il pas?

Suivons la formation d'un *décret*. L'ouvrage qui lui sert de base est un simple projet proposé par un individu. Quand il présente ce projet à l'assemblée selon les formes prescrites, il fait ce qu'on appelle une *proposition*.

La proposition *originaire* étant faite, toutes celles qui s'y rapportent ne peuvent avoir que l'un ou l'autre de ces deux objets : *l'amender* ou la *supprimer*.

De là deux sortes de propositions secondaires.

Propositions *émendatoires*.

Propositions *suppressives*.

Ceux qui proposent de modifier la proposition originaire considèrent ces modifications comme des *amendemens*, c'est-à-dire comme des améliorations ou des corrections.

J'entends par propositions suppressives, toutes celles qui tendent directement ou indirectement à faire rejeter la proposition originaire, comme de demander la priorité en faveur de quelque autre, ou de proposer un ajournement pour un temps indéterminé, etc.

Pour produire un décret, il n'y a que trois actes absolument nécessaires : 1° faire une proposition; 2° voter; 3° déclarer le résultat des votes.

Mais, avant d'arriver à la conclusion, il y a, dans le cours ordinaire des choses, bien des degrés ou des actes intermédiaires par lesquels il faut passer.

Les voici dans leur ordre chronologique.

1. Promulguer d'avance les propositions, les projets de loi, les amendemens.

2. Faire la proposition qui expose le projet.

3. Occasionellement, en ordonner l'impression et la publication.

4. Seconder la proposition.

5. Délibérer.

6. Poser la question.

7. Voter sommairement.

8. Déclarer le résultat de la votation sommaire.

9. Diviser l'assemblée, c'est-à-dire, demander la votation distincte.

10. Recueillir les votes régulièrement.

11. Déclarer le résultat.

12. Enregistrer tous ces actes. *

* *Décret, arrêté, résolution.* Ces trois mots sont souvent employés comme synonymes pour désigner l'acte définitif de l'assemblée. Ils présentent le même sens intellectuel, mais ils sont dérivés de différens types physiques.

Quand on dit *arrêté*, on s'est peint les idées comme flottantes, ou comme passant en succession dans l'esprit : il en choisit une, et s'y *arrête*. *Décret* offre à peu près la même idée : on a vu et considéré divers objets, on a discerné celui qu'on juge meilleur, et on s'y fixe.

Quand on dit *résolution*, on s'est représenté une question comme un nœud à délier.

Ceci est un exemple de la manière dont on pourrait expliquer les termes fondamentaux d'une science par l'étymologie. On remonte à l'archétype, au premier type physique, à l'image qui a servi de modèle pour imposer des noms aux choses intellectuelles. Ce travail serait très-propre à entrer dans la composition d'un dictionnaire.

Les Français se servent très-souvent du mot *délibération*, comme synonyme de *décret*. En voici la preuve dans l'acte constitutionnel de 1795. *Chaque conseil pourra se former en comité général et secret, mais seulement pour discuter et non pour délibérer.* C'est un contre-sens grammatical. Qui

délibère est indécis. Tant que la délibération continue, il n'y a point de résolution prise, point d'acte commun, point d'arrêté produit. Le type de *délibération* est *librare*, tenir en balance.

Amendement vient du latin *menda*, faute. Amender, c'est ôter une faute.

Motion est un terme générique pour exprimer toutes les propositions soumises à l'assemblée. Ce mot anglais d'origine avait été adopté en France; mais les souvenirs révolutionnaires l'ont rendu odieux, et l'ont fait bannir. Je l'avais employé dans la première édition de cet ouvrage, je l'ai remplacé par celui de *proposition*, qui est plus vague, mais qui a prévalu. J'ai toutefois conservé le terme anglais lorsqu'il s'agit de l'Angleterre. On aurait besoin d'un mot particulier pour désigner les *projets de loi*. La langue française n'en a point. On avait essayé d'introduire le mot anglais *bill*, qui n'a pas réussi, quoiqu'il fût très-propre à devenir technique. Ce mot est dérivé par contraction du vieux mot latin *libellula*, diminutif de *liber*, un livre. Ce qui rend cette distinction nécessaire, c'est que les *projets de loi* étant par leur nature d'une importance supérieure à la plupart des propositions, requièrent des précautions plus grandes, soit dans leur promulgation antérieure au débat, soit dans les divers degrés de discussion auxquels il convient de les soumettre.

CHAPITRE IX.

PROMULGATION DES PROPOSITIONS, DES PROJETS DE LOI, DES AMENDEMENS. ORDRE DU TRAVAIL.

Il faut que l'assemblée ait d'avance sous les yeux le tableau de ses occupations, pour qu'elle ne dépende point du hasard, et ne soit point exposée à des surprises. Il faut qu'elle impose à tous ceux qui veulent lui présenter des propositions la nécessité de les préparer avec soin, et de les faire connaître. Une discussion dont l'objet sera connu d'avance sera plus réfléchie et plus courte; les raisons pour et contre auront été méditées; les débattans auront pris leur poste et mesuré leurs forces.

Le règlement peut accomplir cet objet par une seule mesure. Le secrétaire ouvrira trois registres distincts pour les propositions, les projets de loi et les amendemens. Chaque membre pourra lui présenter une proposition pour la faire enregistrer: et toutes les propositions, après avoir été imprimées dans un journal qui n'aura que cet objet, viendront devant l'assemblée, selon l'ordre de leur enregistrement, sous la réserve dont nous parlerons bientôt.

Le journal des propositions étant publié jour à jour, ceux qui ont à proposer des amendemens seront tenus de les faire connaître d'avance, en les présentant au secrétaire qui les transcrira dans son registre, et les fera de même imprimer dans le journal des amendemens.

On suivra la même marche par rapport aux projets de loi; ils seront enregistrés dans l'ordre de leur présentation, mais ils ne seront soumis à l'assemblée que trois mois après leur inscription, à moins d'une délibération expresse pour hâter ce terme.

Telle sera la base de l'arrangement ou du tableau des occupations, pour ce qu'on appelle l'*ordre du jour*.

Mais cet ordre inflexible des propositions et des projets de loi, cet arrangement fondé sur la seule circonstance d'un enregistrement antérieur, d'une priorité accidentelle, serait sujet aux plus graves inconvéniens : il pourrait être destructif du véritable ordre, celui qui tient à la suite, à la liaison des matières; il serait incompatible avec la liberté de l'assemblée. De ce qu'une proposition a été placée sur la liste avant une autre, il ne s'ensuit point qu'elle mérite la préférence. La dernière en date peut être la première en importance.

Il serait même impraticable de soumettre toutes les propositions à la clause absolue d'un enregis-

trement préalable. Des incidens inattendus demandent des mesures soudaines : et, dans le cours d'une discussion, une affaire prend une autre face ; un changement dans une partie d'un projet nécessite une altération dans une autre. Il faut qu'une brèche imprévue puisse être réparée par un expédient subit.

Voici donc à quoi se réduit l'influence de la *liste des propositions* : elle servira de guide pour la marche ordinaire des débats, elle offrira le tableau général des travaux : mais elle ne gênera point la liberté de l'assemblée qui pourra toujours accélérer telle ou telle proposition, ou en recevoir de nouvelles qui n'étaient point enregistrées.

La même observation s'applique également aux projets de loi ; mais ils admettent beaucoup plus de délai, et ce n'est pas trop en général que trois mois d'intervalle entre l'enregistrement et la présentation à l'assemblée. Si on a pu se passer d'une loi pendant des siècles, comment ne pourrait-on pas s'en passer encore trois mois de plus ? D'ailleurs, dès qu'il s'agit d'une loi, la totalité de la nation y est plus ou moins intéressée : l'objet en est permanent ; il importe qu'il soit connu du public, et qu'on ait pu rassembler toutes les informations des différentes parties du royaume, à moins qu'on ne prétende que les députés, par une concentration miraculeuse, possèdent tout le jugement et tout le

savoir de la nation entière et du monde même. Les lois doivent être fondées sur des faits; et, en tant que les faits sont particuliers, on ne peut les recueillir qu'en laissant aux parties intéressées le temps nécessaire pour les présenter aux législateurs.

Gardons-nous toutefois de poser une règle inflexible. Il faut laisser une latitude pour les cas imprévus, et surtout en faveur de l'administration chargée de pourvoir aux circonstances urgentes. Si, après un soulèvement ou à la veille d'une invasion, il fallait trois mois d'intervalle pour introduire un projet de loi, le mal pourrait être à son comble avant qu'on eût pu songer au remède. Ce serait faire jouer les pompes après l'incendie.

Dans le plan que je propose, chaque membre aurait le droit d'introduire un projet de loi. Dans le parlement d'Angleterre, on ne peut introduire un bill * qu'avec la permission de la chambre, usage très-convenable pour ne pas consumer le temps sur des projets dangereux ou frivoles. Mais quand un membre fait une motion pour introduire un bill, il faut que la chambre s'en occupe pour l'accepter ou la rejeter. Or ce pouvoir qu'elle exerce maintenant sur la motion, je propose qu'on l'exerce sur le projet même au moment où il sera présenté, c'est-à-dire que l'assemblée décidera si elle veut

* *Bill:* terme technique en Angleterre : projet de loi.

s'en occuper ou non ; mais elle décidera avec une plus grande connaissance de cause, puisque le projet aura été publié.

Il est d'usage que les bills soient imprimés antérieurement au débat ; mais ils ne le sont que sur une motion spéciale, qui est quelquefois rejetée, et ils ne sont distribués qu'aux membres du parlement. C'est là, on l'ose dire, un vice fondamental. L'impression devrait être de règle, ainsi que la vente publique. Avant l'invention de l'imprimerie, et quand l'art de lire était ignoré des trois quarts des députés de la nation, on avait ordonné, pour y suppléer, que chaque bill fût lu trois fois dans la chambre. Aujourd'hui ces trois lectures sont purement nominales : le clerc se borne à lire le titre et les premiers mots. Mais il en est résulté un effet très-important : ces trois prétendues lectures ont amené trois degrés distincts, trois époques dans la passation d'un bill, à chacune desquelles le débat peut être recommencé à volonté.

Les propositions et les projets de loi étant ainsi imprimés et publiés dans un journal destiné à cet objet seul, le règlement doit porter que les amendemens seront imprimés et publiés de la même manière. Pourquoi ne le seraient-ils pas ? Si je veux combattre une proposition, mon intention doit-elle être de dérober à son auteur la connaissance de mes objections, de prendre sur lui l'avantage d'une

attaque imprévue? Si je ne cherche que le succès de mon amour-propre, l'amendement à l'improviste me sert mieux; mais si je n'aspire qu'au succès de la raison, je dois le faire connaître avant le débat.

Il y a un autre avantage à publier d'avance les amendemens; c'est un moyen de les réduire et de les simplifier. Tous ceux qui ne diffèrent pas essentiellement peuvent se réunir en un seul; et leurs auteurs seront d'autant plus disposés à cette concentration, qu'en agissant de concert, ils auront beaucoup plus de chance de succès qu'en s'attaquant les uns les autres pour obtenir la préférence.

Si tous les amendemens sont publiés d'avance et offerts tous ensemble, l'assemblée aura sous les yeux un tableau complet du sujet de la discussion : tableau qui sera par lui-même une sauvegarde contre les inconséquences et les contradictions très-sujettes à se glisser dans une composition dont toutes les parties ne sont traitées que successivement. Plus on les présente simultanément, moins on est exposé à ce danger. C'est là le grand mérite des tableaux synoptiques. On y voit la dépendance réciproque et l'union de toutes les parties. Une incohérence saute aux yeux.

Mais la règle ne doit pas aller jusqu'à exclure les amendemens improvisés : car des idées nou-

velles jaillissent fréquemment du débat même : l'occasion les fait naître, et les moyens de conciliation ne peuvent guère s'offrir qu'après qu'on a épuisé le pour et le contre. Mais si on ne doit pas rejeter un amendement par la seule raison qu'il n'a pas été annoncé, on peut et on doit exiger de son auteur la déclaration que ce délai n'a point été intentionnel. La nature même de l'amendement fera juger de son motif.

Dès qu'un membre aura fait inscrire une proposition, un projet de loi, un amendement dans le registre, il ne pourra plus les retirer ou les abandonner sans permission de l'assemblée. Il ne suffit pas même à cet égard d'une simple défense. Il faut une loi de rigueur. Si l'auteur de l'acte en question n'est pas présent, au jour marqué, pour le soutenir, à moins d'une raison légitime d'absence, il doit encourir le blâme de l'assemblée, et son nom doit être inscrit dans un livre à part, qui aura pour titre : *Liste des déserteurs des propositions*, etc.

Cette loi de rigueur est nécessaire, 1° pour empêcher les propositions irréfléchies, et prévenir la confusion que produirait la fausse apparence d'une grande masse d'affaires qui s'évanouiraient au moment où l'on aurait à s'en occuper.

2° Pour empêcher que l'annonce des propositions ne perdît la confiance publique, quand on serait accoutumé à les voir tomber par défaut.

3° Pour prévenir l'abus qu'on pourrait faire de ce moyen, en annonçant des mesures qu'on n'aurait point intention de soutenir, mais qui auraient pour but de répandre des alarmes, d'influer sur les fonds publics, ou d'empêcher des antagonistes d'enregistrer leurs propositions par un monopole apparent des affaires. Le mal que pourrait faire ainsi un individu serait susceptible de l'extension la plus alarmante par l'effet d'une combinaison entre les membres d'un parti.*

* S'il est nécessaire que les propositions soient composées d'avance pour être présentées aux législateurs qui sont l'élite de la nation, à plus forte raison cette précaution est-elle indispensable pour les assemblées populaires qui se forment et se dissolvent dans un jour, et qui ont peu ou point de pratique dans l'art du débat.

De telles assemblées ont souvent lieu en Angleterre soit dans les villes, soit dans les comtés, pour présenter des pétitions ou des adresses, soit au roi, soit au corps législatif.

Si, dans ces assemblées, un individu propose l'ouvrage en question composé d'avance, les antagonistes ne manquent guère de tirer parti de cette circonstance, pour jeter de la défaveur sur ces motions préparées, et même il y a un terme de ridicule pour les désigner: on les appelle des *motions de poche*, des *pétitions de poche*. Cela signifie qu'on impute à l'auteur une intention secrète de surprendre l'assemblée et de la tromper, en faisant passer ses idées particulières et personnelles pour un acte public.

Il y a dans ce soupçon un mélange de raison et d'erreur, d'inadvertance et de réflexion.

L'inadvertance consiste à ne pas considérer qu'une proposition, pour être l'acte de tous, doit commencer par être l'acte d'un individu, et qu'un écrit de ce genre, comme tout autre écrit, doit être meilleur précisément parce qu'il est l'ouvrage du temps et de la réflexion.

Mais, d'une autre part, il y a un instinct de raison à se défier de l'ascendant que peut obtenir un individu sur une assemblée, en y proposant une mesure qu'il a préparée à loisir, et sur laquelle on est appelé à se décider tout d'un coup, sans avoir eu le temps d'en examiner les bases et les conséquences.

Que s'ensuit-il? qu'on ne doit porter dans une assemblée populaire aucune proposition écrite? point du tout, mais qu'avant le jour du rassemblement, les propositions devraient avoir été publiées.

Il existe, pour quelques assemblées de cette nature, des règlemens qui défendent de les convoquer sans une déclaration publique de l'objet de la convocation. Ce règlement devrait être universel: et l'on devrait y ajouter, comme condition nécessaire, que la proposition principale fût annexée dans sa totalité à l'acte de convocation, qu'il y eût un intervalle suffisant pour donner le temps de publier les propositions rivales, et qu'aucune proposition ne fût offerte dans ces assemblées qu'après avoir été connue d'avance du public. Ce sont là, dira-t-on, des entraves, des pierres d'achoppement pour la liberté. On se trompe. Ce sont des garde-fous sur les bords des précipices. Tout ce qui nécessite de la réflexion et de la suite, dans les démarches d'un peuple libre, est la sauvegarde la plus assurée de ses droits.

CHAPITRE X.

PROPOSITION ÉCRITE D'AVANCE.

L'OBLIGATION d'enregistrer les propositions suppose l'obligation de les écrire d'avance en tout ou en partie; mais c'est ici un point important sur lequel il vaudrait mieux dire trop que de ne pas dire assez. Il faut, en posant la règle, donner les raisons sur lesquelles elle est fondée. Il faut surtout montrer qu'elle doit s'étendre à toutes les propositions incidentes qui peuvent naître dans le cours d'un débat, et à tous les amendemens.

Toute proposition tendante à produire un acte de l'assemblée, sera rédigée par écrit, avant de lui être présentée, et conçue dans les propres termes qui devraient constituer le décret.

Il y a deux raisons majeures pour exiger cette rédaction écrite. 1° Il n'y a pas d'autre moyen pour fixer la teneur d'un discours pour un certain espace de temps. 2° Il n'y a pas d'autre moyen pour s'assurer que la proposition peut se convertir en décret sans aucune variation dans les termes.

Dans la plupart des assemblées politiques et nommément dans les *assemblées provinciales* de France dont on nous a donné les résultats, voici l'usage qui était suivi. Dès qu'on avait mis une

matière en délibération, chacun proposait son avis; et l'office du secrétaire était de rédiger les diverses propositions qui avaient été faites. L'inconvénient de ce procédé était d'amener un débat sur chacune de ces rédactions; car l'auteur d'un avis peut bien savoir exactement ce qui se passe dans son esprit, mais il n'est guère probable qu'un autre puisse le connaître et l'exprimer avec la même exactitude. Avant que l'auteur et le rédacteur se soient entendus, l'assemblée reste dans l'inaction: et quand la proposition est rédigée par écrit, elle peut avoir reçu des modifications nouvelles, qui rendent d'autres discussions nécessaires.

Exigez que toute proposition soit, d'avance, écrite par son auteur, vous sauvez tout ce travail inutile; et de plus, vous prévenez une multitude d'ébauches et de conceptions indigestes et précipitées. Est-on obligé de coucher par écrit une proposition dans toute sa teneur? on lui donne un tout autre degré d'attention qu'à celles qui se font de vive voix. On détermine mieux l'objet; on pèse plus soigneusement les paroles, on a le temps de consulter et de réfléchir. Combien de premières pensées ne rejette-t-on pas, quand on est dans l'heureuse nécessité de les soumettre à cette épreuve?

La proposition écrite doit être le modèle exactement identique de l'acte qu'il s'agit de passer; c'est-à-dire, c'est l'acte même, c'est l'arrêté *in*

terminis, avant qu'il ait reçu la sanction de l'assemblée.

Cette condition est absolument nécessaire afin qu'on ait sous les yeux le véritable objet, l'objet entier sur lequel on doit voter.

Les amendemens ne font pas exception à cette règle : un amendement est-il proposé et adopté ? la proposition amendée prend la place de la proposition originaire. Toute la différence est qu'au lieu d'avoir eu un seul auteur, elle en aura deux ou trois, etc.

Dans tous les arts, on s'égare long-temps dans des routes difficiles et tortueuses, avant de découvrir la meilleure. Quand le procédé le plus convenable est enfin reconnu, il paraît si naturel qu'on est tenté de croire qu'il a dû se présenter le premier à l'esprit. La simplicité du moyen nous dérobe souvent le mérite de l'invention, et cependant elle est le sceau du génie.

Dans le parlement d'Angleterre, l'ancien usage était bien informe. L'orateur recueillait le sentiment de l'assemblée, d'après ce qui s'était dit dans le cours de la délibération. Il en formait une question, sur laquelle il prenait les votes de la chambre. Cette pratique a été discontinuée depuis long-temps. L'auteur d'une proposition la rédige par écrit, la remet à l'orateur, et lorsqu'elle a été secondée, elle est soumise à la discussion.

CHAPITRE XI.

DE LA RÉDACTION.

Nous allons considérer les propositions comme des compositions destinées à devenir des lois et présentées à l'examen de l'assemblée. Il faut donc qu'elles aient la forme la plus propre à subir une discussion de détail, et à recevoir des amendemens.

Le règlement ne peut pas enseigner la logique de la rédaction et de la liaison des idées, ni prescrire les perfections de style ; mais il est certains défauts qu'il peut prévenir, certaines conditions qu'il peut imposer, parce qu'il est au pouvoir de chacun de s'y soumettre. On prescrira les quatre points suivans :

1° La brièveté dans les articles.

2° La simplicité dans les propositions.

3° La pure expression de la volonté.

4° L'exposé complet de toutes les clauses que la loi doit renfermer.

Si ces conditions sont observées, un projet de loi, quelle que soit son étendue, aura une forme maniable et malléable : il sera aisé de le considérer dans toutes ses parties, et de l'amender.

1° *Brièveté dans les articles.* Ce qu'on entend par un article, c'est autant de matière qu'on se propose de mettre aux votes à une seule fois. Plus les articles sont longs, plus il est difficile d'en saisir l'ensemble et d'en voir distinctement les parties. Mais suffirait-il de recommander la brièveté? non; il faut donner au précepte force de loi, en déclarant qu'aucun projet de décret, contenant plus de cent mots par exemple, ne sera reçu, à moins qu'il ne soit divisé en paragraphes numérotés, dont aucun ne doit excéder la mesure susdite. Cet expédient, tout singulier qu'il paraîtra d'abord, est pourtant le seul d'une efficacité absolue.*

Les paragraphes doivent être numérotés. Il n'est pas de moyen plus commode et plus court pour les citations et les renvois.

« Les actes du parlement sont bien en défaut à cet égard. La division en sections et les numéros qui les désignent dans les éditions courantes, ne sont point authentiques. Dans le parchemin original, texte de la loi, l'acte entier est d'une seule pièce, sans distinction de paragraphes, sans ponctuation, sans chiffres. Le mot *section* ne s'y rencontre même pas, ni rien qui y corresponde. Comment donc fait-on connaître où un article finit,

* Les plus longs paragraphes dans le Code Napoléon n'excèdent pas cent mots, et il y en a très-peu de cette longueur.

où un autre commence? Toujours en répétant la même formule, la même clause introductive, et *de plus il est ordonné par l'autorité ci-dessus mentionnée*, ou telle autre phrase au même effet. C'est comme une algèbre en sens contraire. Dans l'algèbre, une lettre tient lieu d'une ligne de mots. Ici une ligne de mots ne remplit que très-imparfaitement la fonction d'un chiffre. Je dis *très-imparfaitement*, car ces mots servent à la division, mais ils ne peuvent pas servir aux renvois. Veut-on amender ou révoquer un article d'un acte? comme il est impossible de désigner cet article par un renvoi numérique, on est réduit à le faire par des circonlocutions qui entraînent beaucoup de longueurs et d'obscurités. Et voilà en partie pourquoi un acte du parlement est une composition inintelligible à tout autre qu'à ceux qui en ont fait une longue étude.* »

Les premiers actes du parlement sont d'un temps où la ponctuation n'était pas encore en usage, où les chiffres arabes n'étaient pas connus. D'ailleurs les statuts dans leur état de simplicité et d'imperfection primitive étaient si courts et si peu nombreux que le défaut de division ne pouvait produire aucun inconvénient sensible. Les choses

* Voyez *Traités de législation*, tom. I, chap. 33. Du *Style des lois*, seconde édition, tom. III, chap. 33.

sont restées sur le même pied par négligence et par routine, mais beaucoup plus encore par un intérêt secret des gens de loi qui ont trouvé leur compte dans cette obscurité du texte légal, et qui opposent à toute réforme l'épouvantail de l'innovation. Nous avons vécu des siècles sans connaître les points, les virgules, les chiffres; pourquoi les adopter aujourd'hui? Argument qui revient à ceci : Nos pères ont vécu de gland, le froment est donc un luxe inutile? *

2° *Simplicité dans les propositions.* Ce point est le principal : la règle de la brièveté prescrite ci-dessus se rapporte essentiellement à celle-ci.

Chaque article doit être réduit à une proposition pure et simple : ou du moins un article ne doit jamais renfermer deux propositions complètes et indépendantes, de telle nature que le même individu puisse approuver l'une et rejeter l'autre.

La clarté serait portée au plus haut degré possible, si chaque article pouvait présenter un sens complet, sans se référer à un autre. Mais dans une composition qui a plusieurs parties, ce genre de perfection est impossible. L'idée même de méthode exclut celle d'indépendance. On ne démontre une proposition en mathématiques qu'en renvoyant à

* Ces deux paragraphes sont empruntés du chapitre cité dans la note précédente.

des propositions déjà démontrées ; et dans toute série de raisonnemens, les chaînons se multiplient à mesure qu'ils s'éloignent du premier.

Dans le cas où l'on est forcé de présenter une longue chaîne d'idées, il faut aider l'intelligence par un style coupé. Autant de phrases séparées, autant de places de repos pour l'esprit.

Parmi les *conjonctions*, il en est qui donnent la malheureuse facilité de lier un nombre indéfini de phrases dans une seule : c'est le poison du style des lois ; tels sont en français le *d'autant que*, le *considérant que ;* en anglais, le *whereas ;* en latin, le *quando quidem*, au moyen desquels on crée une masse de confusion, en accouplant les objets qu'il importe le plus de tenir séparés.

Mais si les propositions ne peuvent pas être indépendantes les unes des autres, il faut du moins éviter qu'elles soient *complexes*.

Une proposition complexe, en matière de loi, est celle qui enveloppe deux propositions dont on peut approuver l'une et désapprouver l'autre.

J'en donnerai pour exemple une des questions proposées aux notables de 1788, pour la composition des états-généraux. *Doit-on exiger de certaines qualifications des électeurs et des personnes éligibles ?* Par la forme de cette phrase, deux propositions bien distinctes sont présentées comme ne faisant qu'une seule.

Faut-il exiger des qualifications de la part des électeurs ?

Faut-il en exiger de la part des éligibles ?

Voilà deux questions tellement distinctes que chacune doit se décider par des considérations différentes, qui mèneraient peut-être à la négative pour l'une, et à l'affirmative pour l'autre. Mais en les réunissant de cette manière, on induit l'esprit en erreur : on le porte à les envisager comme tellement liées, qu'il faut leur appliquer, en commun, ou l'affirmative ou la négative.*

Supposez qu'une proposition présentée comme *unique*, en renferme réellement *deux*, l'une que vous approuvez, l'autre que vous désapprouvez ; reste-t-elle indivise ? Quelle que soit la décision, la moitié doit passer en opposition à votre volonté. Est-elle divisée ? vous êtes libre dans votre choix ; vous votez pour l'une sans voter pour l'autre, vous votez contre l'une sans voter contre l'autre. Et ce qui est le cas d'un individu, peut être celui de toute l'assemblée.

Au moyen des propositions complexes, une

* Ce sophisme correspond à celui qui, dans la logique d'Aristote, est désigné par ces mots : *Secundum plures interrogationes, ut unam.* « Le miel et le fiel sont-ils doux ? » C'est un jeu d'esprit pour embarrasser des enfans ; mais on s'en est souvent servi en législation pour tromper des hommes.

assemblée, libre de toute contrainte extérieure, pourrait cesser de l'être par une espèce de contrainte intérieure. Une bonne loi pourrait devenir un instrument pour en faire passer une mauvaise.

Il est des conjonctures dans lesquelles on peut forcer une assemblée à faire le sacrifice de ses droits les plus importans. On lui propose telle ou telle loi non-seulement bonne, mais même nécessaire pour sa propre conservation ou celle de l'état ; et à cette loi, on en joint une autre par laquelle on lui enlève des prérogatives essentielles. Que peut-elle faire ? Il faut qu'elle se résigne. Elle est dans la même situation que ce patriarche qui, pressé par la faim, vendit son droit d'aînesse pour un plat de lentilles.

Ce machiavélisme, dira-t-on, est une supposition gratuite, une pure fiction. Point du tout. L'histoire en fournit de nombreux exemples. Dans les républiques anciennes, l'*initiative* des lois appartenait exclusivement à un sénat. Le peuple n'avait d'autre alternative que d'approuver ou de rejeter le tout ensemble. On ne lui laissait pas la faculté de choisir. Ses chefs lui faisaient acheter une loi désirée, une loi nécessaire, au prix de quelque autre loi défavorable à ses intérêts.

3° *On doit se tenir à une déclaration pure et simple de volonté, sans y entremêler des raisons, des*

opinions ou des affections, distinctes de cette volonté même.

Assigner les raisons d'une loi est une opération à part qu'il ne faut jamais confondre avec la loi même. Si on a besoin d'instruire le peuple, on peut le faire dans un préambule, ou dans un commentaire qui accompagne le texte de la loi ; mais une loi impérative ne doit contenir que la pure expression de la volonté du législateur. Faite pour servir de règle de conduite, elle ne saurait être trop simple, trop claire, trop au-dessus de toute contestation. Si vous y mêlez des raisons, des opinions, vous indisposez contre la loi tous ceux qui n'approuvent pas ces raisons ou ces opinions qu'elle professe : au lieu d'en être plus forte, elle en devient plus faible ; vous donnez à ses adversaires un moyen d'attaque, vous la livrez à leurs disputes.

Il suffit quelquefois d'une épithète, pour altérer l'expression simple de la volonté. Le même effet peut résulter du choix d'un terme qui emporte un sens de blâme ou d'approbation, lorsqu'il aurait fallu employer un terme neutre : *hérétique*, par exemple, au lieu de *non catholique*, *innovation* au lieu de *changement*, *usure* au lieu d'*intérêt illégal*.

Ces termes passionnés tombent tous dans l'inconvénient que nous avons développé plus haut,

celui de renfermer des propositions complexes : ils expriment non-seulement un *fait* sur lequel tout le monde peut être d'accord, mais encore une *opinion*, qui peut être reçue par les uns et rejetée par les autres.

Donnons un exemple.

« Il est décrété qu'aucun hérétique ne sera ad-
» mis à siéger dans cette assemblée. »

Première proposition. « Il est décrété qu'aucun
» homme qui n'est pas de la religion établie dans
» l'état, ne sera admis à siéger dans cette assemblée. »

Seconde proposition. « Cette assemblée déclare
» que tous ceux qui professent une autre religion
» méritent à ses yeux la dénomination odieuse
» d'*hérétiques*. »

Voilà deux propositions tout-à-fait distinctes, et étrangères l'une à l'autre. L'une déclare une volonté relative à un fait ; l'autre déclare l'état des opinions, des affections de celui qui vote. Le même individu peut adopter la première, et rejeter la seconde.

Amalgamer ainsi dans une proposition deux choses différentes, c'est commettre une espèce de falsification, et nuire à la liberté des suffrages, sans qu'il en puisse résulter aucun bien.

Ainsi en insérant dans le tissu de la loi des opinions ou des raisons étrangères à la loi même, vous exposez la mesure à être rejetée, quoiqu'elle fût conforme au vœu général de l'assemblée.

C'est qu'en effet, quoiqu'ils soient d'accord sur la mesure, les votans peuvent différer beaucoup sur les raisons qui la leur font adopter; et si celles que vous assignez choquent leurs sentimens, ils éprouveront une répugnance très-juste et très-naturelle à professer une opinion qui n'est pas la leur. C'est, dans le fait, exiger d'eux une déclaration fausse; c'est les faire mentir dans une loi.

Supposons la proposition suivante :

« Considérant qu'il n'y a point de Dieu, toutes les lois pénales relatives à la nature de la Divinité, sont abolies. »

Lors même que tous les membres de l'assemblée seraient unanimes pour l'abolition de ces lois pénales, il ne s'en trouverait peut-être pas un seul qui ne fût révolté par cette déclaration d'athéisme, et ils aimeraient mieux rejeter la mesure en totalité, que de l'obtenir à ce prix.

Il semble que, dans une assemblée libre, tout auteur d'une proposition devrait observer cette règle, ne fût-ce que par prudence, puisqu'un accessoire de cette nature ne peut qu'exposer la proposition principale à être rejetée.

Mais l'esprit de parti ne raisonne pas ainsi. Plus le projet renferme quelque clause désagréable à ses antagonistes, plus on fait preuve de force si on la fait passer. Le triomphe des uns s'accroît de la mortification des autres.

Donnons un exemple de cette petite guerre des partis ; nous irons le chercher en Angleterre, dans des temps reculés, quoiqu'il fût facile d'en trouver plus près de nous. Nous verrons travailler une motion dans cet esprit d'hostilité, pour la plier alternativement en sens contraire, en y insérant des motifs et des opinions qui la présentent sous un aspect tout nouveau. *

« Proposé que l'une des instructions dudit comité » sera (pour rétablir en quelque degré le commerce » de ce royaume) de chercher tous les moyens » convenables d'ôter les impôts sur le savon et les » chandelles (lesquels sont très-onéreux aux ma- » nufacturiers et aux pauvres en général). »

L'objet des deux phrases que j'ai mises en parenthèse est visible. L'opposition voulait jeter de l'odieux sur ces deux impôts, sans considérer qu'un pareil moyen pourrait s'appliquer à tous les impôts, sans distinction.

Les deux clauses furent d'abord exclues par deux amendemens très-convenables; mais ce triomphe ne suffisait pas. Le parti ministériel, voulant faire tomber la motion, en paraissant l'améliorer, y fit insérer la clause suivante.

« Impôts qui ont été accordés pour servir de

* Journaux de la chambre des communes, vol. XXI, pag. 235. 24 février 1728.

» sûreté à différens emprunts, et dont le produit » appartient au fonds d'amortissement destiné à » payer la dette nationale. »

Il est à peine besoin d'ajouter que les motions ainsi défigurées, ne convenant plus ni à leurs partisans, ni à leurs antagonistes, sont rejetées d'un commun accord.

IV. *Le projet doit contenir un exposé complet de toutes les clauses que la loi doit renfermer.*

Ceci se rapporte à certains termes qui sont sujets à être échangés pour des termes du même genre : par exemple, une quantité pour une autre quantité, un nombre pour un autre nombre, une portion de temps pour une autre portion de temps, etc. *L'emprisonnement durera* (*un an*); — *l'amende sera* (*la dixième partie du revenu*); — *la récompense sera* (*vingt livres sterling*). *

Dans les projets de bill qu'on présente au parlement britannique, l'usage est de laisser ces points en blanc, entre deux crochets, sous cette forme : *l'emprisonnement durera* [ ]; *l'amende sera* [ ].

Ces points qu'on laisse en blanc sont de ceux sur lesquels il y a une grande latitude de choix. L'auteur du bill ne trouve aucune raison déterminante pour un terme plutôt que pour un autre. La pre-

* L'auteur appelle ces termes commuables des *compétiteurs congénériques*.

mière discussion porte sur le fonds de la mesure, sans égard à ces blancs. On les remplit, dans un comité, sur la motion de quelque membre.

Les journaux de la chambre des communes présentent plusieurs exemples de cas où elle n'a pas voulu recevoir des bills, parce que l'auteur, au lieu de laisser ces blancs, les avait remplis.

C'est, dit-on, pour ménager la liberté : tant que le terme en question n'est pas fixé, on a plus de latitude pour le choix.

Je ne saurais sentir la force de cette raison. La liberté existe sur ce point comme sur toutes les autres parties de la proposition. Chacun est admis à proposer le plus petit nombre à la place du plus grand, un lieu pour tout autre lieu, une quantité pour toute autre quantité, et ainsi de suite.

Au contraire, la discussion ne peut que gagner lorsqu'elle a une base déterminée sur tous les points. Il faut enfin que le blanc soit rempli, que quelqu'un propose un terme ; et qui peut s'en acquitter mieux que l'auteur de la proposition ? de qui peut-on attendre une plus grande connaissance du sujet ? Si on ne l'oblige pas à y penser, il est à craindre que ces blancs ne se remplissent avec une précipitation indiscrète, comme des détails de peu d'importance.

Cette coutume de laisser des blancs a dû sans doute son origine à la prudence des rédacteurs.

« Que je laisse le terme en blanc, je ne heurte les » idées de personne; mais que j'offre un terme » spécifique qui ne peut pas plaire à tout le monde, » je risque de perdre, sur ce point seul, un nom- » bré de suffrages. » Ce raisonnement n'est pas mal fondé; car rien n'est plus commun dans les assemblées politiques que le defaut de candeur qui se jette sur la première objection de détail, facile à remédier, pour la convertir en objection radicale. *

* Pour les autres règles relatives à la rédaction des lois, voyez dans les *Traités de législation* le chapitre cité plus haut, du *Style des lois*.

CHAPITRE XII.

TABLEAU DES PROPOSITIONS.

Il s'agit ici d'un appareil mécanique très-simple, qui a pour objet de mettre sous les yeux de l'assemblée, dans un tableau, les matières sur lesquelles on délibère. La simple lecture d'une proposition ne peut en donner qu'une connaissance imparfaite et fugitive. Veut-on la rendre vraiment présente à l'esprit des auditeurs, pendant toute la durée de la délibération? il faut la tenir présente à leurs yeux.

Je me borne à donner une idée générale de ce tableau, réservant un article séparé pour une description plus détaillée.

Qu'on se figure, au-dessus du siége du président, une galerie qui présente de front deux cadres d'un canevas à fond noir, mobiles comme une porte à deux battans, ayant neuf pieds de hauteur sur six de largeur : ce canevas, régulièrement percé, sert à recevoir des lettres d'un caractère assez gros pour être lisible dans toute l'étendue de la salle. Ces lettres s'y attachent par un crampon, de manière à ne pouvoir se déranger. Dès qu'une proposition doit être l'objet d'un débat,

on la fait passer aux compositeurs, qui la transcrivent sur ce tableau, et qui la présentent comme dans une affiche aux regards de l'assemblée.

L'utilité de cette invention, sous son point de vue le plus général, consiste à disposer les choses de manière qu'un homme ne puisse pas éviter de connaître le texte sur lequel il doit voter.

Il est vrai que ce qu'il importe le plus de connaître, c'est le *sens* d'une proposition et non sa *teneur*, l'esprit plutôt que la lettre : mais ce n'est que par la lettre qu'on peut s'assurer de l'esprit; une méprise sur un seul mot peut changer entièrement le fond du discours. Dès que les mots ne sont plus présens à la mémoire, on est en danger de tomber dans ces méprises : danger qu'il est insensé d'encourir, lorsqu'on peut l'éviter par un moyen simple et infaillible.

Il n'y a pas un moment, dans le cours du débat, où chaque membre n'ait besoin de connaître les termes précis de la proposition et de pouvoir la consulter, soit pour faire une application juste de ce qu'il entend, soit pour prendre une part active à la délibération. Cette connaissance est pour lui de première nécessité, soit qu'il agisse comme juge, en donnant son suffrage, soit qu'il agisse comme avocat, en parlant pour ou contre.

Premièrement, par rapport à ceux qui écoutent, rien ne peut leur être plus agréable et plus utile

que ce tableau. Tout ce qui soulage la mémoire, facilite l'intelligence ; on a beaucoup moins d'incertitude sur le sens, quand on n'en a point sur les mots. Sur le simple énoncé ou la simple lecture d'une proposition, tous ceux qui ont été distraits, tous ceux qui oublient promptement, tous ceux qui sont venus trop tard pour l'entendre, sont dans la nécessité ou d'ignorer le sujet du debât, ou d'aller aux informations. De là des mouvemens irréguliers, des interruptions réciproques, de la confusion et du bruit.

Par rapport à ceux qui parlent, l'utilité de ce tableau est encore plus sensible. S'agit-il d'un projet de loi d'une certaine étendue, il faut, pour se rappeler le texte, un effort de mémoire qui partage l'attention dans un moment où on a besoin de l'employer d'une toute autre manière. Il ne faut pas être dans la nécessité de chercher des mots, quand on a déjà trop à faire à chercher des argumens : cette hésitation dérange la marche des idées.

Mais, d'ailleurs, cet effort de mémoire est souvent inefficace. Rien n'est plus commun que de voir des orateurs, et même des orateurs très-exercés, tomber dans des erreurs involontaires sur les termes précis d'une proposition. Si on ne s'aperçoit pas de ce faux exposé, il en résulte un faux jugement : si on s'en aperçoit, les réclamations

amènent des apologies ou des disputes; et voilà du temps perdu en accusations et en défenses.

Ce tableau contribuerait, de plusieurs manières, à perfectionner le débat. Nous venons de dire qu'il servait de sauvegarde à l'orateur contre les erreurs involontaires; il ne servirait pas moins à l'assemblée contre les exposés volontairement faux, contre les tournures insidieuses par lesquelles on impute à ses antagonistes des sentimens qui ne sont pas les leurs. Ce défaut de candeur a le même principe que la calomnie : on espère qu'il en restera toujours quelque chose. Mais ce qui protége un faux exposé, c'est la difficulté de le distinguer d'une erreur involontaire. Prévenir ce mal, c'est prévenir l'autre.

Un autre inconvénient des débats, ce sont les digressions. Elles tiennent souvent à une faiblesse de l'esprit, qui, sans le vouloir, perd de vue le point dont il s'agit. Mais quand l'orateur oublie le sujet, et commence à s'écarter, le tableau offre le moyen le plus propre à le ramener. Dans le régime actuel, comment remédie-t-on à ce mal? Il faut qu'un membre se lève, qu'il interrompe le discours, qu'il rappelle l'opinant à l'ordre. C'est une provocation, c'est un reproche; l'amour-propre est blessé; l'orateur attaqué se défend : ce n'est plus un débat sur le projet, c'est un plaidoyer sur la compétence de ses argumens. Le désagrément

de ces scènes, quand elles ne sont pas animées par l'esprit de parti, engage à tolérer beaucoup de ces digressions, l'expérience ayant prouvé que le remède était pire que le mal. Quant au président, quoiqu'il soit de son devoir d'arrêter ces écarts, il est de sa prudence d'éviter des admonitions fréquentes, et de se livrer à des altercations qui pourraient compromettre sa dignité ou son impartialité.

Mais en supposant ce tableau placé au-dessus de lui, le cas est bien différent. Il peut, sans interrompre l'orateur, l'avertir par un simple geste, et ce signe paisible n'a pas le danger d'une apostrophe personnelle. C'est un calmant et non un stimulant, un avis et non une accusation : ce n'est pas l'acte d'un adversaire, mais d'un juge. L'orateur averti n'est point appelé à s'arrêter, ni à faire une soumission et l'aveu pénible d'un tort : il n'a qu'à revenir au sujet en paraissant continuer son discours ; et il ne peut ignorer que le signe du président est un appel à l'assemblée, dont les regards ont été dirigés sur lui.

Je dirai enfin que cet instrument me paraît donner une grande facilité de plus pour produire de bons amendemens. Si une simple lecture suffit pour saisir l'esprit du projet de loi, elle ne suffit point pour apprécier la justesse des expressions. Qu'on ait à faire des observations de style, on ne s'en fie

pas à sa mémoire; on veut avoir l'écrit sous les yeux, le considérer à plusieurs reprises, appliquer le microscope de l'attention à toutes les parties : et il n'y a pas d'autre moyen de découvrir les imperfections de détail. Ce genre de critique est un talent particulier où l'on voit exceller des hommes qui n'ont, en aucun degré, les dons oratoires. Le grammairien consommé est plus utile qu'on ne pense au législateur.

Ce tableau aurait un mérite de plus s'il ne faisait que procurer à l'assemblée les services d'un seul homme habile, mais découragé par un défaut de mémoire, et retenu par ce désavantage dans un état d'inaction. On sait que les deux plus importantes facultés de l'esprit, le jugement et l'invention, sont souvent très-fortes chez des individus qui ont la mémoire très-faible, et surtout celle des mots. En fait de talent, comme en fait de vertu, moins le service en exige, moins on est en danger d'en manquer.

On dira peut-être que l'impression des propositions, antérieurement au débat, remplit à peu près le même but, et peut tenir lieu de ce tableau. Mais, dans le cours d'une discussion, combien ne se fait-il pas de propositions incidentes ou imprévues! combien d'amendemens qu'on n'aurait pas le loisir d'imprimer! D'ailleurs, il s'en faut beaucoup qu'un papier à lire, à consulter, ne

donne, soit aux auditeurs, soit à l'orateur, la même facilité qu'un tableau qui reste immobile devant leurs yeux. On ne se baisse point pour lire, sans cesser d'écouter ou de parler, mais on parcourt une ligne dans un tableau sans s'interrompre. Et puis, cette grande utilité du tableau, cette force qu'il donne au règlement contre les digressions inutiles, par un simple geste admonitif, est un avantage qui ne se trouve point dans la proposition imprimée. *

* Je proposai ce plan de M. Bentham à plusieurs membres de l'assemblée constituante qui le trouvèrent très-ingénieux et même très-utile, mais qui ne le crurent pas exécutable à cause de la rapidité des opérations de l'assemblée. Pendant plusieurs mois, j'ai suivi toutes ses séances avec la plus grande assiduité, et je n'ai pas oublié combien de fois j'ai éprouvé la difficulté de connaître quel était le sujet de la délibération. Je m'adressais à plusieurs membres qui n'étaient point en état de m'en informer. Lors même que la proposition était connue, elle ne l'était que dans son objet général, point du tout dans ses détails et dans ses termes précis. En conséquence, on disputait continuellement sur les mots. Il suffisait d'une absence momentanée, d'une distraction, d'une entrée tardive, pour être entièrement étranger au sujet du débat. On cherchait à s'en instruire par des conversations qui occupaient un groupe de personnes, et produisaient de petits débats particuliers. Nombre de propositions ainsi présentées passaient comme des ombres et n'étaient connues qu'à demi. Les hommes indolens partaient de là pour ne pas voter ou pour voter de confiance, c'est-à-

DESCRIPTION DU TABLEAU.

Le plan que je vais indiquer peut servir à une première épreuve : plus l'exécution est facile, moins les détails sont importans.

Cadres. Ils peuvent être dans la forme d'une porte à deux battans. Le canevas doit être tendu de manière à présenter une surface égale qui n'enfonce point vers le milieu.

Grandeur des lettres. Elle doit dépendre de l'étendue de la salle. Un fond noir, des caractères dorés, une grande lumière sur le tableau, la forme des lettres plutôt oblongue que carrée.

Manière de les fixer. Les lettres en forme de boutons doivent avoir un crochet, au moyen duquel l'opération de les attacher se fait avec la plus grande promptitude. L'uniformité des lignes peut être assurée par un fil dans le tissu même du drap.

Composition du tableau. Les deux battans tournent sur des gonds, comme une porte. Les compositeurs, pendant qu'ils sont à l'ouvrage, seront vus de l'assemblée (ce qui assure l'émulation et la di-

dire que ne pouvant pas se faire une opinion à eux, ils s'abandonnaient à celle de leur parti.

Ces observations sont en apparence minutieuses, mais la somme de ces minuties produit un effet considérable. Un torrent n'est composé que de gouttes d'eau, une montagne que de grains de sable.

ligence). Les deux feuilles rapprochées présenteront l'aspect de deux pages d'un livre ouvert.

Amendemens. Ils pourront être exposés sur un tableau séparé, placé immédiatement à côté de l'autre, avec un renvoi qui dirige l'œil vers la partie de la proposition originale qu'on veut amender, et un mot au haut du tableau qui indique si l'amendement est *suppressif*, *additif*, ou *substitutif*.

Multiplication des tableaux. Il en faut avoir un assortiment pour préparer toutes les propositions connues d'avance, et les faire succéder rapidement.

CONTENU DU TABLEAU.

Supposez que chaque cadre ait neuf pieds de hauteur sur six de largeur, et les lettres un pouce et demi sur trois quarts de pouce, les deux feuilles de la table contiendraient au delà de quatre pages d'impression commune in-8°. Je l'ai trouvé ainsi par une espèce de calcul approximatif.

A 52 pieds de distance, j'ai observé, dans une église, que la table du Décalogue était parfaitement lisible pour des vues ordinaires, avec des caractères de trois quarts de pouce de grandeur.

Composition. On peut accélérer le travail des compositeurs, en se servant de ce qu'on appelle en Angleterre le *principe logographique*, qui consiste à imprimer non par lettres, mais par mots entiers.

Par la multiplication des tableaux, une compo-

sition, trop longue pour être mise tout à la fois sous les yeux de l'assemblée, pourrait être présentée par parties. Un projet de loi, par exemple, quelle que fût son étendue, serait préparé d'avance; et les tableaux se succéderaient sans ralentir le travail.

Mais si ce moyen a des limites, c'est-à-dire s'il y a des cas où les circonstances ne permettent pas de s'en servir, à raison du temps et de l'espace, ces limites ne fournissent aucun argument contre son utilité dans toutes les occasions où on peut l'employer. Cette utilité est si grande, les inconvéniens de l'usage actuel sont si manifestes, qu'on peut s'étonner que ce moyen n'ait pas été imaginé plus tôt : mais en ce genre, il ne faut s'étonner de rien. Sous les auspices de la routine, c'est la barbarie qui donne des lois à la civilisation; c'est l'impéritie qui prévaut sur l'expérience.

CHAPITRE XIII.

DE L'OUVERTURE DU DÉBAT.

Doit-on *exiger qu'une proposition soit secondée?*

Une motion n'est pas reçue dans la chambre des communes, à moins qu'elle ne soit appuyée par un autre que son auteur, c'est-à-dire par un second qui y ajoute son aveu.

Ce règlement est supposé propre à prévenir des motions qui auraient consumé du temps sans aucun fruit. Avant d'en occuper l'assemblée, il faut sonder un ami. Si l'on ne peut trouver un seul approbateur, où est le mal que la motion soit abandonnée? quelle chance aurait l'auteur de persuader la majorité, s'il n'a pu réussir auprès d'aucun homme de son choix?

Mais aussi ce moyen a bien peu d'efficacité; il est nul contre des propositions de parti; nul contre un homme qui, dans l'assemblée, a un ami complaisant et facile; nul contre deux fous ou deux sots déterminés à se soutenir l'un l'autre.

D'ailleurs, il n'est applicable qu'à des propositions originaires; il ne l'est pas à celles qui naissent dans le cours du débat, à des amendemens sur lesquels on n'a le loisir de se concerter avec personne.

On peut objecter contre cet usage qu'il tend à décourager ceux qui ont besoin d'un encouragement particulier, des personnes isolées, jalouses de leur indépendance, ne voulant point se lier avec un parti. Qu'un homme de cette trempe, après deux ou trois tentatives, ne trouve point de second, cela suffit pour le rebuter; et il ne faut pas conclure qu'une proposition soit frivole ou absurde, parce qu'au premier coup d'œil elle est rejetée de cette manière. Combien de motifs autres que le démérite du projet, ne peuvent-ils pas influer sur le refus des seconds! L'un ne veut pas se mettre en avant, un autre n'aime pas un rôle subalterne, un troisième prévoit que la mesure proposée n'aura pas de succès, un quatrième qu'elle peut lui faire des ennemis. Plusieurs peuvent refuser par des raisons étrangères au fond de la question.

Quand ce ne serait qu'une gêne, si elle n'est pas utile, elle est un mal.

La chambre des pairs n'a point admis cette règle; et il n'en est résulté aucun inconvénient. Au reste, les raisons pour et contre sont très-faibles.

La proposition étant admise, elle doit être lue avant qu'on permette à son auteur de parler.

Si le sujet auquel le discours doit s'appliquer, n'est pas connu, le discours perd nécessaire-

ment une grande partie de son effet. On ne peut juger de la force ou de la faiblesse des argumens qu'autant qu'on a clairement dans l'esprit l'objet auquel ils se rapportent.

Point de règle plus efficace que celle-ci pour prévenir des discours inutiles. Si un membre qui n'a point de proposition à faire entreprend de parler, il se trouve obligé, dès le premier moment, à en donner une raison justificative; et s'il n'en a point, il est réduit au silence.

Dans la chambre des communes, la règle est de ne parler que sur une motion admise, ou pour en introduire une : mais comme on n'exige pas sa présentation immédiate, il arrive quelquefois qu'on écoute de longs discours qui ne sont suivis d'aucune motion. C'est là un exemple de ces lois dont on entend parler avec tant d'éloges, de ces lois qui seraient si bonnes, si avantageuses, pourvu seulement qu'on voulût les observer.

Dans la pratique anglaise, l'usage est de donner avis à l'assemblée de l'objet d'une motion plus ou moins à l'avance, selon le degré d'importance qu'on lui suppose. Mais on se borne à une indication générale, on ne l'annonce point toute entière, ni rédigée par écrit. N'est-ce pas là un défaut? Ne s'est-on pas arrêté à moitié chemin? Certes, les mêmes raisons qui vous font demander qu'une motion soit annoncée d'avance, doivent

vous faire désirer aussi qu'elle soit présentée en entier. N'est-il pas ridicule de dire à une assemblée de législateurs : « Devinez, conjecturez, imaginez » ce que sera cette motion, dont je ne vous donne » que le titre ; » — et de tenir leur curiosité en suspens, comme s'il s'agissait d'exciter un intérêt dramatique, ou de les entraîner par surprise ?

Les termes de la motion n'étant pas connus d'avance, il n'est pas possible de préparer les amendemens : aussi tout ce qui les concerne est une scène de précipitation. Comme ils sont proposés sans plan, ils sont combattus avec le même désavantage : ils ne présentent trop souvent que des idées vagues et incohérentes, des productions crues et indigestes. Mais le plus grand mal qui en résulte est celui qu'on ne peut ni voir ni apprécier, le mal négatif, le mal de privation, c'est-à-dire la non existence des amendemens utiles qui auraient pu être offerts, si on avait eu le loisir de la réflexion, par une connaissance préalable de la motion entière.

Nous avons fait un pas, la proposition est lue : *son auteur doit être admis à parler le premier ;* il n'est pas à présumer qu'aucun autre puisse en présenter les motifs avec plus d'avantage que lui-même.

Il est évident que personne ne doit être entendu *contre* une proposition, avant que quelqu'un ait

parlé *pour*. S'il n'y a point d'argument à produire en sa faveur, la combattre est du temps perdu. Les argumens *pour* doivent paraître les premiers, afin que les opposans aient un point fixe d'attaque, et ne s'égarent pas dans de vagues conjectures.

Il faudrait convenir d'un mot qui marquât la fin du discours, *j'ai dit :* ce mot final préviendrait cette espèce d'âpreté, cette impatience indécente qui se manifeste dans une assemblée où ceux qui veulent parler épient toutes les pauses accidentelles de l'orateur, et n'attendent pas qu'il ait fini pour lui ôter la parole.

Si l'orateur parle debout, il marque la fin de son discours en s'asseyant, et le geste arrive plus sûrement aux yeux que le mot à l'oreille. Cette règle est donc plus nécessaire dans une assemblée où l'on parle assis que dans celle où l'on parle debout : mais elle est utile partout, comme un moyen de prémunir l'orateur contre la crainte des interruptions, et de conduire le débat avec bienséance.

Celui qui a la parole, dans une grande assemblée, doit être debout. Dans cette attitude, l'organe a plus de force, la voix est plus libre, plus variée; l'orateur exerce un plus grand ascendant sur l'audience; il s'aperçoit mieux de l'impression qu'il produit : mais on ne peut pas en faire une règle absolue, attendu qu'on ne saurait fixer les limites entre une grande et une petite assemblée. D'ailleurs, il y a

des personnes âgées ou infirmes pour qui cette attitude serait trop fatigante. Un officier blessé ne doit pas être privé du droit de parler pour sa patrie. Le lord Chatham, faible et languissant, était presque couché sur son siége, lorsqu'il fit entendre les derniers éclats de sa mâle éloquence.

CHAPITRE XIV.

DU DÉBAT LIBRE ET DU DÉBAT STRICT.

Il *peut y avoir deux espèces de débats, l'un sans réplique, l'autre avec répliques.* Dans le premier, que j'appelle *strict*, chaque membre, avec une seule exception dont je parlerai bientôt, ne serait admis à parler qu'une fois. Dans le second, que j'appelle *libre*, chaque membre aurait la liberté de parler aussi souvent qu'il le jugerait convenable.

Le premier mode peut être nécessaire dans les grandes assemblées où il y aurait un grand nombre de prétendans à la parole. Il faut, par le principe d'égalité, assurer à chaque membre le droit d'être entendu ; et il y aurait une sorte d'injustice à permettre aux uns de parler pour la seconde fois, tandis que d'autres n'auraient pas encore été admis à se faire entendre. Si donc il y a un superflu d'orateurs, c'est-à-dire plus qu'on n'en peut entendre commodément pour la marche expéditive des affaires, l'exclusion des répliques est une loi de nécessité.

Cependant la méthode libre a de grands avantages. Dans un engagement corps à corps entre deux personnes, la discussion est mieux suivie,

les argumens sont plus serrés qu'entre plusieurs. Chaque réplique contribue à répandre la lumière, et à fortifier l'impression qu'on a reçue. Le débat s'anime, il devient plus dramatique, plus intéressant. Chacun prête son attention au plaidoyer. On s'efforce de saisir ou de prévoir les argumens des deux antagonistes. Il n'y a point de mouvement perdu ou rétrograde ; chaque pas vous avance vers la conclusion. Cet intérêt est, pour ainsi dire, affaibli ou trompé toutes les fois qu'un nouvel interlocuteur vient rompre le fil du débat, et interjeter des idées toutes différentes. Aussi le premier sentiment des hommes, leur instinct naturel, est tout en faveur de cette manière de débattre entre deux orateurs qui soutiennent, alternativement, le pour et le contre.

Dans le parlement britannique, on a réuni ces deux méthodes par deux manières de procéder : l'une quand l'assemblée est en *chambre*, l'autre quand elle est formée en *comité général*. Dans la chambre, on s'en tient strictement à la règle de n'accorder la parole qu'une fois. Dans le comité général, il est d'usage de laisser la liberté des répliques ; et la discussion se passe fréquemment entre un petit nombre d'individus qui ont donné une attention particulière à la question. Toutefois c'est plutôt une indulgence qu'une règle, et cela doit être ainsi : car il est des parleurs opiniâtres

avec lesquels on ne pourrait rien finir. Les répliques ont aussi l'inconvénient d'entraîner des personnalités qui feraient dégénérer un débat en conversations amères et infructueuses.

En accordant la liberté des répliques, n'exposerez-vous pas les débats à une durée incompatible avec l'expédition des affaires? Voilà l'objection la plus forte: mais, premièrement, les cas où les promptes décisions sont nécessaires ne se présentent pas souvent dans une assemblée législative; et, dans ces cas, elle est toujours maîtresse de ses propres règles, toujours libre d'agir selon les circonstances.

Secondement, peut-on considérer comme perdu le temps employé à une discussion de bonne foi, quelque long qu'il puisse être? La diligence est-elle donc le but principal? Doit-on se soustraire à l'ennui de quelques momens pour s'exposer à de longs repentirs? Ce n'est pas l'excès qu'on doit craindre en fait d'examen; les mauvaises lois ne sont que les résultats de l'inattention et de la précipitation. La règle générale doit être de ne rien rejeter de ce qui peut éclairer l'assemblée; et comment décider d'avance qu'un individu qui demande à parler, n'a rien d'utile à dire?

Enfin, il me paraît douteux que les discussions doivent être prolongées par l'admission des répliques. Dès que la question est éclaircie, ou que les

deux partis reconnaissent leur opposition pour invincible, le débat est arrivé à sa conclusion naturelle, et tout le monde est impatient de le voir finir. Mais la liberté des répliques a une tendance à mener la discussion à ce point. Deux antagonistes engagés dans une question sur laquelle ils sont préparés, se répondent avec plus de justesse ; ils vont plus directement au but sans perdre le temps en formes, en exordes, en apologies, comme fait chaque nouvel orateur, pour donner à ses argumens la tournure et les ornemens d'un discours.

Après tout, le débat libre n'a pas l'effet nécessaire de priver aucun individu de la parole ; le moment où il pourra l'obtenir est seulement retardé. C'est une simple transposition de temps, qui n'ôte rien à l'égalité.

D'après cet exposé des raisons pour et contre, chaque assemblée peut juger des circonstances où il lui convient d'admettre l'une ou l'autre de ces deux formes de débat.

Mais, dans le cas même où les répliques ne seraient pas permises, il faut toujours faire une exception en faveur de l'auteur de la proposition. *Celui qui a ouvert le débat doit avoir la faculté de parler le dernier.* Il est à présumer qu'il connaît mieux que personne le fort et le faible de sa cause; et s'il n'avait le droit de répliquer, des objections auxquelles lui seul peut répondre pourraient en

imposer à l'assemblée. Dans le parlement britannique, cette dernière réponse est ordinairement ce qui attire le plus l'attention de toute l'audience. C'est là où l'orateur concentre toutes ses forces, et ramène tout au point essentiel qui doit déterminer le jugement. *Videndum est ubi sit rei summa, nam fere accidit ut in causis multa dicantur, de paucis judicetur.* *

* Quint. V, 13.

CHAPITRE XV.

UNITÉ D'OBJET DANS LE DÉBAT.

L'UNITÉ *du débat sera rigoureusement observée ; c'est-à-dire qu'une proposition étant reçue, aucune autre ne sera admise, jusqu'à ce qu'on ait disposé de la première.*

On ne comprend, dans cette exclusion, ni les amendemens, ni les ajournemens, ni les propositions suppressives, ni celles qui réclament une loi d'ordre, à l'instant de sa violation.

Cette unité de débat est la règle par excellence, la règle qui maintient la liberté de l'assemblée, qui fait concourir toutes les facultés vers un même but, et qui seule peut produire son œuvre essentielle, l'expression d'une volonté générale.

Il ne paraît pas d'abord nécessaire de faire un règlement pour prescrire cette unité ; mais tous ceux qui ont suivi des assemblées politiques, et surtout des assemblées dans leur naissance, n'ont pu qu'être frappés de la tendance continuelle à s'écarter de ce principe. A mesure que les esprits s'échauffent dans le cours du débat, un orateur se laisse entraîner insensiblement vers de nouvelles idées : d'abord ce n'est qu'un pas hors de sa route :

mais ce premier pas qui dévie, en amène un second et un troisième : et le voilà, loin de l'objet en discussion, lancé dans une nouvelle carrière. Ceux qui lui succèdent l'attaquent ou le défendent. L'intérêt change. La première proposition est oubliée pour la seconde ; une troisième survient encore. La confusion augmente ; on se fatigue sans s'approcher du terme ; et plus on va, plus on s'égare.

Cette divergence dans les idées a presque toujours lieu dans les conversations particulières ; mais dans un cercle privé qui n'a pour but que l'amusement, cet objet est mieux rempli en parcourant une variété de sujets, qu'en s'attachant à un seul. Dans une assemblée politique, ce désordre fait tout le mal possible, puisqu'il épuise inutilement ses forces, et l'empêche de parvenir à un résultat.

Cette confusion ne peut que trop avoir lieu sans dessein, soit par l'incapacité d'opinans novices, soit par la chaleur de la dispute qui, de mille manières, fait perdre la question de vue. Mais des hommes artificieux se serviront souvent de ce moyen pour faire tomber indirectement une proposition qu'ils n'oseraient attaquer en face. Leur ressource est de la supplanter par une autre, d'introduire des propositions par surprise, de lasser l'assemblée par son indécision, et de la conduire par des routes qu'elle ne connaît pas.

Cette règle d'unité gouverne le parlement d'Angleterre. Il y a toujours une motion régnante qui exclut, de droit, toute autre motion. Il faut que son sort soit décidé avant qu'une autre prenne sa place.

CHAPITRE XVI.

SÉPARATION DU DÉBAT ET DU VOTE.

Débattre *et voter sont deux opérations distinctes. La dernière ne doit commencer qu'après que la première est finie.*

Cette règle est fondée sur deux raisons.

1° Prévenir des décisions erronées par défaut de connaissance.

Voter pour ou contre, c'est prononcer, c'est exercer l'office d'un juge : *parler* pour ou contre, c'est plaider, c'est exercer la fonction d'un avocat. Voter avant que la délibération soit terminée, c'est juger sans avoir recueilli toutes les preuves, sans posséder tous les documens qui peuvent se présenter dans le cours du débat. N'eût-on plus qu'un seul orateur à entendre, il est impossible de décider d'avance s'il ne fournira pas quelque argument nouveau, qui aurait fait changer d'avis à ceux qui ont voté avant qu'il parlât.

2° Prévenir des décisions contraires à la volonté réelle de l'assemblée.

Supposez une série de membres qui parlent dans un ordre fixe, et qui votent chacun à leur tour. Le premier vote *pour* la proposition : tous ceux qui

viennent après lui votent dans le même sens. Le dernier de tous vote dans un sens contraire, en se fondant sur des faits ou des argumens qui ont échappé à tous les opinans antérieurs, mais qui portent la conviction dans tous les esprits. Quelle en est la conséquence? On rend une décision qui a pour elle, en apparence, toutes les voix moins une, et qui, en réalité, est contraire à la volonté unanime de l'assemblée.

Les Anglais sont tellement accoutumés à séparer l'opération de débattre et celle de voter, qu'ils concevraient à peine qu'on ait pu se départir de cette règle. Mais elle était absolument ignorée en France dans les anciens états généraux, dans les parlemens, et dans les assemblées provinciales. Dans les états généraux de 1789, les premières opérations se firent par un appel nominal de tous les membres, qui étaient appelés à *débattre* et à *voter* en même temps.

Il en résultait deux absurdités manifestes.

1° La chance que pouvait avoir un individu de gagner des partisans à son opinion, était moins proportionnée à la force de ses argumens, qu'au rang qu'il occupait dans la liste des opinans. Il y avait six cents membres dans le tiers état. Celui qui parlait le premier pouvait influer sur cinq cent quatre-vingt-dix-neuf. Le second ne pouvait plus influer que sur cinq cent quatre-vingt-

dix-huit, et ainsi de suite jusqu'au dernier, qui ne voyait plus personne que lui-même qui pût céder à l'impression de son éloquence.

2° La chance qu'avait un individu de former une opinion éclairée, était en raison inverse de la chance qu'il avait de gagner des partisans à son opinion. Celui qui pouvait influer sur toute l'assemblée ne pouvait recevoir des lumières de personne. Celui qui avait pu profiter des observations de toute l'assemblée, ne pouvait plus les rendre utiles à aucun autre.

Ces absurdités étaient trop saillantes pour n'avoir pas été aperçues. Aussi dans plusieurs corps politiques où l'on avait adopté cette méthode inepte et ridicule, on avait cherché à y remédier en établissant *deux tours d'avis :* en sorte que si, dans le premier tour, on avait entendu un avis contraire qui parût préférable au sien, on pouvait, dans le second tour, abandonner le sien et se ranger à l'autre. *On le pouvait* sans doute, mais le *faisait-on ?* Malheureusement, il n'est pas si facile à l'orgueil humain de faire l'aveu public d'une erreur; et d'ailleurs la seule crainte d'être convaincu peut nuire à l'effet des meilleurs argumens : on les écoute avec prévention; on est en même temps juge et partie.

Comme ces deux opérations, débattre et voter, étaient confondues, le langage qui les exprime

présentait la même confusion. *Avis, opinion, vote, délibération,* s'offrent dans tous les procès verbaux comme synonymes; on ne sait où l'on en est; c'est un chaos perpétuel.

Dans toutes les sciences, les premières vues sont confuses. On ne saisit d'abord que des masses. Ce n'est qu'après beaucoup d'expérience et de réflexion qu'on parvient à distinguer les diverses espèces, à les classer, à leur donner des noms séparés. En Europe, un chien et un cheval sont des animaux différens; à Otaheiti, le premier cheval qui y parut, fut pris pour un grand chien.

La conversation a été le premier modèle du débat régulier; mais quoique dans le discours familier on délibère souvent sur un point pour arriver à une conclusion, il n'est ni ordinaire ni nécessaire de séparer strictement ces deux actes : voilà pourquoi ils ont été si long-temps confondus dans les assemblées politiques. Il a fallu du temps pour arriver à des idées nettes sur les divers actes qui tendent à la formation d'un décret, pour distinguer la proposition originaire, les amendemens, le débat, et enfin le vote.

CHAPITRE XVII.

INCONVÉNIENS D'UN ORDRE FIXE POUR LA PAROLE.

Aucun *membre, après l'auteur de la proposition, n'aura le droit de parler avant un autre. Celui qui demande le premier la parole sera le premier entendu. Entre plusieurs compétiteurs, la priorité sera décidée par le président (ou par le sort).*

Un ordre fixe de priorité, quel qu'il soit, est une des règles les plus nuisibles qu'on puisse établir dans une assemblée politique. Ordre apparent, désordre réel; égalité apparente, inégalité réelle; mais ceci demande à être traité en détail.

1° Cet ordre fixe est défavorable au développement de l'intelligence individuelle.

Celui qui se voit placé des derniers dans le rang de la parole, devant naturellement s'attendre à voir ses argumens anticipés, n'aura point, dans les cas ordinaires, la même émulation pour étudier un sujet difficile. Plus on diminue pour lui la chance de se distinguer et d'être utile, plus on affaiblit les motifs de son application. Cet obstacle peut être vaincu par une habileté supérieure, mais ce sera toujours un découragement d'avoir à parler devant une audience fatiguée et prévenue.

2° Ce mode entraîne une grande perte de temps par les discours inutiles.

Les premiers sur la liste, placés dans une situation qui les met en vue, et toujours appelés à parler, se croiront obligés de répondre à cet appel ; ils feront des discours non pour dire quelque chose, mais pour ne pas se taire. Ainsi, par une double erreur, les plus habiles peuvent être réduits au silence, et les plus ineptes forcés, pour ainsi dire, à leur corps défendant, d'user ou d'abuser de la parole.

3° Cet ordre fixe est encore nuisible au débat, en empêchant les talens différens de se concerter, et de se distribuer les rôles de la manière la plus avantageuse pour la discussion.

L'un sera plus propre à faire l'exposition d'un sujet ; il excelle à présenter une grande série de faits dans un ordre clair et précis.

Un autre, moins capable de saisir un ensemble, possède à un haut degré l'art de faire valoir tel ou tel argument.

Un troisième, peu doué de la force d'invention, aura cette présence d'esprit qui découvre à l'instant le côté faible d'un antagoniste, et il aura une grande supériorité dans la réplique.

Tel autre enfin, qui serait nul à l'ouverture d'un débat, est admirable pour résumer, pour faire un sommaire des argumens, et accélérer la conclusion.

Laissez la parole libre, cet arrangement des rôles se fera de lui-même, sans qu'on y pense. Mais l'ordre fixe contrarie l'ordre naturel, il place les hommes et déplace les talens.

4° Cet ordre fixe tend d'une autre manière à renverser le véritable ordre du débat. Ce qui le constitue, c'est l'alternative entre les antagonistes. Je ne dis pas que cette alternative soit toujours d'une nécessité absolue, mais c'est la marche la plus naturelle, la plus agréable, et la plus propre à conduire au but.

Avance-t-on un fait erroné ou un argument sophistique, il importe que la réfutation soit immédiate. Un discours a-t-il produit un effet sensible en faveur des uns, il faut que les autres cherchent à le combattre au moment même. Sans cela, point d'égalité : et qu'y a-t-il de plus propre à mettre les juges en état de prononcer avec connaissance de cause, que ce plaidoyer contradictoire, où l'on oppose sans cesse préjugés à préjugés, faits à faits, argumens à argumens ? Ce choc des esprits fait jaillir la lumière, et produit l'évidence.

Dans l'assemblée nationale, tous ceux qui voulaient parler sur un sujet donné se faisaient inscrire d'avance, et cette liste fixait l'ordre de la parole. Quel en était le résultat ? Nombre d'orateurs parlant de suite dans le même sens, et faisant des discours préparés, fatiguaient l'assemblée par des

redites éternelles. Point d'analogie et de correspondance entre eux. L'attaque et la défense n'étaient jamais dans leur ordre naturel. Telle imputation faite dans un des premiers discours n'était réfutée que dans un des derniers. C'était un contresens de débat; et l'ennui de ces harangues isolées, toutes indépendantes les unes des autres, produisait une impatience, une lassitude qui disposait à précipiter les conclusions les plus importantes.

5° Quand l'ordre de la parole est fixé d'après celui des dignités et des rangs, il a un inconvénient de plus, il tend à fortifier une influence indue. Qu'il y ait, dans toutes les assemblées, des hommes qui abdiquent leur propre volonté pour se gouverner par celle d'un autre, c'est un mal qu'il est impossible de prévenir; mais, du moins, il ne faut rien faire pour l'augmenter : et on l'augmente en établissant un ordre de parole d'après lequel les inférieurs sont forcés de connaître l'opinion de leurs supérieurs.

L'arrangement libre laisse à la probité une ressource de plus. Tel qui n'oserait pas combattre l'avis déclaré d'un homme puissant, oserait être libre dans les cas où il n'est pas censé le connaître.

6° Enfin, par rapport aux droits des individus, cet ordre fixe est une véritable inégalité, dans un cas où l'égalité est justice. Quel que soit l'avan-

tage de parler avant ou après tel individu, il n'y a point de raison pour le donner à l'un de préférence à l'autre.

Je ne vois d'autre objection à ce plan que le danger des contestations entre ceux qui se présentent simultanément pour demander la parole. Si le président décide, il peut montrer de la partialité. Si l'on en appelle à l'assemblée, quelle perte de temps! et d'ailleurs les membres en défaveur seront le plus souvent éconduits. La majorité même peut abuser de ce droit pour exclure la minorité de l'exercice de la parole.

Je réponds à cette objection par l'exemple du parlement britannique. Il n'y a point d'ordre de priorité. La manière de demander la parole, c'est de se lever de son siége au moment où celui qui parlait, s'est assis. Dans un cas de doute entre plusieurs postulans, c'est au président à décider, c'est-à-dire provisoirement; car, en dernier ressort, la décision appartient à la chambre.

Dans le fait, la règle qui donne la parole au premier levé est souvent enfreinte. Le président trouve moyen de ne pas voir les mauvais orateurs, et tant que sa partialité s'accorde avec celle de l'assemblée, il n'y a point de réclamation. Mais les orateurs distingués, quel que soit leur parti, sont toujours sûrs d'être entendus. Sans cette violation de la règle, on ne finirait rien. Où est l'inconvénient de

se refuser le plus qu'on peut à des harangues insipides? Les marques d'humeur, l'impatience, le bruit, les conversations particulières, et d'autres modes de découragement, sont quelquefois nécessaires pour rebuter des parleurs importuns et opiniâtres. Mais il vaut encore mieux les prévenir par ce pouvoir arbitraire qu'exerce le président, sous l'autorité de l'assemblée.

Quant à l'exclusion d'un parti, c'est ce qui n'est jamais arrivé en Angleterre, et ce qui ne peut arriver dans aucune assemblée, sans une conspiration trop inique, trop honteuse pour exister, au moins sous le régime de la publicité. Un discours éloquent et judicieux se fait écouter avec plaisir par ceux même dont il contrarie les vues. Une harangue inepte déplaît à tout le monde, mais surtout à ceux qu'elle prétend servir, car elle les discrédite. C'est en fait de parti qu'on peut dire :

Rien n'est plus dangereux qu'un ignorant ami.

Ainsi la nature de la chose fournit au président des motifs qui régleront ce pouvoir discrétionnel d'après l'utilité générale de l'assemblée.

CHAPITRE XVIII.

DES TROIS DÉBATS POUR LES PROJETS DE LOI.*

Tous les projets de loi, dans le parlement britannique, sont soumis à trois débats, qui se font à jours différens, souvent même à d'assez grands intervalles. C'est ce qu'on appelle les *trois lectures* du bill. Le bill peut être rejeté après la première, la seconde ou la troisième lecture, mais il n'est adopté que lorsqu'il a passé par ces trois étamines.

Ce n'est pas tout. Entre la première et la seconde lecture, ou entre la seconde et la troisième, le bill est discuté dans un *comité de toute la chambre.*

Ce comité général (dont il sera parlé ailleurs) admet des formes de discussion plus libres que celles auxquelles on s'astreint dans les débats réguliers. On n'y décide rien d'une manière définitive. On nomme un président pour l'occasion. On permet aux mêmes orateurs de reprendre la parole plusieurs fois sur le même sujet. La discussion s'établit ainsi entre les personnes qui ont une connaissance plus particulière de la question.

* J'ai cherché à suppléer ici au silence de l'auteur, qui fait très-souvent allusion à ces délibérations réitérées, mais qui n'en a point traité expressément.

Quant aux *trois lectures*, la première se borne presque à l'introduction du bill et à des observations générales. La seconde est le vrai champ du débat. La troisième n'est guère que pour la forme.

Le mérite de ces débats réitérés est: 1° de mûrir les délibérations, en donnant à plus de personnes l'occasion de parler, à différens jours, après avoir profité des lumières que la discussion a fait naître; 2° de ménager au public la faculté de se faire entendre, et aux membres celle de consulter au dehors des personnes éclairées; 3° de prévenir les effets de l'éloquence d'un orateur qui aurait pu entraîner les suffrages par une impulsion subite; 4° de protéger la minorité de l'assemblée, c'est-à-dire, le parti le plus faible, en lui assurant diverses époques pour représenter son opinion; 5° de donner l'éveil aux membres qui ont été absens dans un des premiers débats, lorsqu'ils s'aperçoivent que leur présence peut influer sur le sort du bill.

Chacun le sait par expérience : les plus fortes raisons alléguées par les deux partis ne sauraient être jugées à leur exacte valeur la première fois qu'on les entend. Elles font trop d'impression, ou elles en font trop peu : trop, si elles sont développées avec toute la séduction de l'autorité et de l'éloquence; trop peu, si elles attaquent des passions, des intérêts ou des préjugés violens. Dans un intervalle de quelques jours, l'esprit peut se calmer;

l'opinion publique aura le temps d'influer; ce qui ne tient qu'à l'éloquence aura perdu son effet, ce qui tient à la raison aura augmenté le sien. On portera souvent au second débat des vues toutes différentes de celles qu'on avait à l'issue du premier; et les deux partis se remettront en présence avec des moyens mûris par la réflexion et par leurs communications avec le public.

Il faut compter sur l'exercice des partis. Si une seule délibération peut décider de l'adoption d'une loi, vous donnez à chaque parti un intérêt extrême à faire valoir tous ses moyens pour obtenir la victoire de la journée : vous produisez tout au moins une grande chaleur, et peut-être une grande animosité dans le débat. Mais quand on sait qu'une première victoire ne suffit pas, qu'il faudra lutter une seconde fois, et même une troisième contre ses antagonistes, on ménage ses forces, on les tempère pour ne pas nuire à sa cause, on n'ose pas prendre un avantage illégitime dans une première occasion, parce que ce serait donner des armes à ses adversaires; et le parti de la minorité qui a vu graduellement venir sa défaite, s'y résigne avec d'autant plus de modération qu'il a eu tous les moyens de se défendre.

Dans le parlement britannique, indépendamment des *trois lectures* qui sont de nécessité, il y a bien d'autres occasions où l'on peut renouveler

le débat pendant le *progrès du bill*, terme technique qui comprend les différens degrés par lesquels le bill doit passer depuis son introduction jusqu'à sa conclusion. Il doit, comme on l'a déjà dit, être soumis à un comité de la chambre (*commitment*), et quand l'opération se répète (*recommitment*). Il doit être transmis sur un parchemin pour devenir le texte authentique (*engrossment*). Il doit ensuite être transmis à la chambre des pairs, et reçu de nouveau dans la chambre des communes. Chacune de ces opérations successives se fait sur la motion d'un membre, et cette motion peut devenir l'occasion d'un nouveau débat. L'*opposition* se sert très-rarement de ces différens moyens pour retarder la marche d'un bill; mais on les tient en réserve pour des cas extraordinaires, lorsqu'un délai pourrait produire des résultats importans.

On objectera que ces trois débats entraînent beaucoup de longueurs, et qu'il est des circonstances impérieuses où il importe qu'une loi soit passée avec beaucoup de rapidité. Je réponds que, dans ces cas d'une évidente nécessité, les trois lectures d'un bill peuvent se faire dans le même jour et dans les deux chambres. Il y en eut un exemple, si je ne me trompe, à l'occasion de la révolte de la flotte du Nore, en 1797; mais il faut, pour en venir à ces moyens extrêmes, une urgence qui surmonte toute opposition.

Ceux qui font cette objection, ne s'aperçoivent-ils pas qu'elle porte directement contre la réflexion, contre les informations, qui ne sont souvent que le fruit du temps et de l'étude? Il y aura des répétitions. Mais une conviction raisonnée ne s'opère jamais tout d'un coup. Le meilleur argument a besoin d'être présenté à divers intervalles, et sous plusieurs aspects. C'est ainsi qu'il s'adapte à la diversité des entendemens, et qu'il se dépose dans la mémoire.* Ces hommes que l'on persuade avec un mot, on les perd aussi facilement qu'on les a gagnés. Laissez naître l'opiniâtreté du débat, il en résultera de la persévérance dans la conduite. La France doit se souvenir, avec effroi, de ces terribles décrets d'*urgence*, de ces décrets pour *fermer la discussion*, c'est-à-dire pour subjuguer la minorité, pour étouffer les argumens que l'on craignait le plus. Plus un peuple se sent facile à émouvoir et à entraîner, plus il doit se mettre sous la protection des formes qui imposent la nécessité de la réflexion, et qui préviennent les surprises.

Cette objection des longueurs admet une réponse

* Un membre expérimenté de la chambre des communes disait : *A truth in the house of commons requires a great deal of soaking.* Ce mot présente le progrès de la vérité sous l'image d'une étoffe qui doit tremper long-temps dans la couleur pour s'en imbiber.

plus directe. Les trois débats amènent bien nécessairement des intervalles, mais ils ne tendent point à rendre la discussion plus longue dans sa totalité. Ils ont plutôt l'effet contraire. En effet, ces trois débats ont un objet différent; ils divisent la délibération d'une manière très-naturelle. Dans le premier, on se borne à considérer la convenance ou la disconvenance du projet de loi, sous un point de vue général. Est-il rejeté, il y aura eu une grande économie de temps, parce qu'on ne s'est point occupé de la critique particulière des divers articles. Et, en effet, à quoi servirait-il d'en examiner en détail toutes les clauses, et de proposer des amendemens? Ce serait ôter les taches d'un habit que peut-être on va jeter au feu. Le projet de loi est-il admis comme convenable en lui-même et dans son principe, il passe alors au second débat; et c'est là qu'on prend en considération, l'une après l'autre, chaque clause de la loi : c'est là qu'on propose des amendemens, ou qu'on les renvoie, dans l'intervalle des séances, à un comité particulier, chargé de rédiger toutes les corrections de détail, espèce de travail auquel une assemblée nombreuse n'est guère propre. Les votes qu'on prend dans ce second débat n'ont rien de définitif. Ces votes ne sont qu'une manière de terminer la discussion sur chaque article, et de pressentir le vœu de l'assemblée.

Après un intervalle nécessaire pour laisser repo-

ser l'esprit, et pour revoir de sang-froid ce projet de loi ainsi amendé, on arrive au troisième débat avec une connaissance approfondie de la loi ; on en reprend l'examen dans sa convenance générale et dans toutes ses clauses particulières. Ceux qui ont proposé des amendemens les reproduisent s'ils ont obtenu l'assentiment de la majorité, et ne les reproduisent presque jamais dans le cas contraire. Plus une assemblée sera exercée, plus la matière sera éclaircie dans les deux premiers débats, et le troisième, en général, sera très-rapide. Le premier, qui roule sur la convenance ou la disconvenance de la loi, peut être fort long, mais le plus souvent il est presque nul.*

* En France, les lois proposées par le roi ne sont soumises qu'à deux débats : l'un sur la convenance ou la disconvenance ; c'est là où se succèdent sans se rencontrer les orateurs à discours écrits : l'autre qui se fait article par article, et où l'improvisation commence. Par rapport à toutes les dispositions particulières de la loi, c'est un débat unique. Peut-on s'étonner de la vivacité, de la violence avec laquelle on cherche à s'arracher les décisions? Souvent un amendement improvisé dans la séance même, changeant toute l'économie de la loi, a été enlevé de prime-assaut. Dans les lois telles que celles des finances, où la remise n'est pas possible, la chambre des pairs ne peut point offrir de remède à cette précipitation. Elle a été obligée de le reconnaître, et elle a signalé à cet égard son impuissance.

Cependant on avait reconnu la convenance d'une marche

plus mesurée, et le règlement a imposé les trois débats, mais dans le cas où ils étaient le moins necessaires. Pour les *propositions de loi faites par un membre*, on a adopté les trois lectures (art. 46); la discussion est ouverte après chacune d'elles (art. 47). Or, en quoi diffère d'une proposition individuelle, l'amendement qui va changer du tout au tout la *proposition royale*, et pour lequel on se borne à un débat? Si la lenteur était nécessaire dans le premier cas, comment justifier la précipitation dans le second?

CHAPITRE XIX.

EXCLUSION DES DISCOURS ÉCRITS.

La règle d'exclusion par rapport aux discours écrits est strictement observée dans le parlement britannique. Elle doit l'être dans toutes les assemblées délibérantes.

« Le principal inconvénient de ces discours écrits est de n'avoir point de suite, de liaison, de rapport les uns avec les autres.

» Il est facile de sentir qu'une assemblée politique n'est pas une société d'académiciens; que le plus grand avantage d'un sénat national et d'une discussion publique, est précisément dans cette activité des esprits, dans cette énergie de sentimens, dans cette abondance de moyens que produit le spectacle d'une grande assemblée d'hommes éclairés qui s'animent, qui s'inspirent, qui s'attaquent sans se ménager, et qui, se sentant pressés de toutes les forces d'un antagoniste, développent eux-mêmes dans leur défense des forces qui leur étaient inconnues. L'attention est comme le verre qui concentrant tous les rayons dans un seul foyer, en fait jaillir le feu et la lumière. Mais l'attention ne peut se soutenir que par la liaison des discours,

et l'espèce d'intérêt dramatique qui en résulte. Alors rien ne passe sans examen ; toute vérité frappe, toute erreur provoque sa réfutation ; un mot heureux, une expression juste valent un discours : et les armes, dans ces débats, ne pouvant être maniées que par des hommes habiles, l'assemblée s'épargne de l'ennui et gagne du temps. Il n'y a rien d'utile dans la méthode des lectures, sinon de ménager à la médiocrité des consolations d'amour-propre aux dépens de l'intérêt public.

» Dira-t-on que les discours préparés ont ordinairement plus de maturité, plus de profondeur ; que l'assemblée, par ce moyen, est moins exposée à entendre des opinions dangereuses ou irréfléchies ? C'est précisément le contraire. Il faut de plus longues préparations, des méditations plus approfondies pour parler d'abondance que pour écrire à loisir. Maîtriser son sujet, l'avoir étudié sous tous ses aspects, avoir prévu les objections, être en état de faire face à tout, ce sont là autant de conditions nécessaires pour l'orateur ; mais quel homme médiocre n'est pas en état d'écrire sur un sujet connu, quelques pages superficielles ? On écrit pour faciliter la méditation, pour soulager la mémoire, pour s'épargner la fatigue de retenir une série d'idées. On écrit pour confier au papier ce qu'on veut, en quelque sorte, déménager de sa pensée ; aussi on ne sait pas ce qu'on a *écrit* ; mais

ce qu'on veut *dire*, il faut le *savoir*. Qu'on demande à tous ceux qui ont fait preuve du talent de la parole dans l'assemblée nationale, pourquoi ils se sont réduits à lire des mémoires sur des sujets difficiles et compliqués, ils en accuseront tous la brièveté du temps, les questions précoces, le nombre et la variété des matières : mais ils confirmeront ainsi que la méthode des discours écrits est vicieuse en elle-même. Elle ne fera jamais des hommes de force dans une assemblée politique ; elle favorise l'inertie de la pensée, et, comme l'habitude de se faire porter, elle jette dans l'engourdissement et l'indolence.

» En Angleterre comme ailleurs, le talent distingué de la parole est concentré dans un petit nombre d'individus ; mais on n'y tolère pas la méthode des lectures, qui multiplie les discours sans multiplier les idées : voit-on qu'ils soient moins forts d'argumens dans leurs discussions? y a-t-il moins de vigueur dans leurs athlètes politiques? Aussitôt que le défenseur d'une motion a cessé de parler, le parti contraire ne fournit-il pas un orateur, qui, par des argumens opposés, cherche à effacer l'impression que le premier avait faite? » *

Ceux qui n'ont pas le talent de la parole peuvent communiquer des faits et fournir les argumens

* Ce passage est tiré du *Courrier de Provence*, n° LXV.

aux orateurs habituels. C'est le meilleur moyen de les faire valoir. Ces communications, ces contributions d'idées ont continuellement lieu dans le parlement britannique.*

Je ne puis me refuser au plaisir d'ajouter à ces observations celles d'un publiciste aussi distingué comme penseur que comme écrivain.

« Quand les orateurs, dit-il, se bornent à lire ce qu'ils ont écrit dans le silence de leur cabinet, ils ne discutent plus, ils amplifient : ils n'écoutent point, car ce qu'ils entendraient ne doit rien changer à ce qu'ils vont dire ; ils attendent que celui qu'ils doivent remplacer ait fini. Ils n'examinent pas l'opinion qu'il défend, ils comptent le temps qu'il emploie et qui leur paraît un retard. Alors il n'y a plus de discussion ; chacun reproduit des objections déjà réfutées ; chacun laisse de côté tout ce qu'il n'a pas prévu, tout ce qui dérangerait son plaidoyer terminé d'avance. Les orateurs se succèdent sans se rencontrer : s'ils se réfutent, c'est

* Elles avaient lieu de même dans l'assemblée nationale. J'ai vu souvent M. de Mirabeau, allant à la tribune, et dans la tribune même, recevoir des notes, qu'il parcourait de l'œil sans s'interrompre ; et qu'il enchâssait quelquefois, avec le plus grand art, dans la suite de son discours. Un homme d'esprit le comparait à ces charlatans qui coupent un ruban en plusieurs pièces, les mâchent un moment et font sortir de leur bouche le ruban tout entier.

par hasard ; ils ressemblent à deux armées qui défileraient en sens opposé, l'une à côté de l'autre, s'apercevant à peine, évitant même de se regarder, de peur de sortir de la route irrévocablement tracée..... »

» Voulez-vous que nos assemblées représentatives soient raisonnables ? imposez aux hommes qui veulent y briller la nécessité d'avoir du talent. Le grand nombre se réfugiera dans la raison, comme pis-aller ; mais si vous ouvrez à ce grand nombre une carrière où chacun puisse faire quelques pas, personne ne voudra se refuser cet avantage. Chacun se donnera son jour d'éloquence et son heure de célébrité. Chacun pouvant faire un discours écrit ou le commander, prétendra marquer son existence législative, et les assemblées deviendront des académies, avec cette différence que les harangues académiques y décideront du sort et des propriétés, et même de la vie des citoyens.

» Je me refuse à citer d'incroyables preuves de ce désir de faire effet aux époques les plus déplorables de notre révolution. J'ai vu des représentans chercher des sujets de discours, pour que leur nom ne fût pas étranger aux grands mouvemens qui avaient eu lieu : le sujet trouvé, le discours écrit, le résultat leur était indifférent. En bannissant les discours écrits, nous créerons dans nos assemblées ce qui leur a toujours manqué, cette majorité silen-

cieuse qui, disciplinée, pour ainsi dire, par la supériorité des hommes de talent, est réduite à les écouter, faute de pouvoir parler à leur place; qui s'éclaire, parce qu'elle est condamnée à être modeste, et qui devient raisonnable en se taisant. » (*Principes de politique* par Benjamin Constant, chap. VII. De la discussion.) *

* Il y a quelque chose de plus fort encore que tous ces raisonnemens; c'est ce qui se passe sous les yeux du public dans la chambre des députés à Paris. Dès qu'un orateur déploie à la tribune le terrible rouleau, ou même lorsqu'il ne montre qu'une feuille de manuscrit pour tromper un auditoire qu'on ne trompe plus, c'est le signal du bruit et de l'alarme; quelquefois on parvient à le faire taire; mais plus souvent, il manifeste un courage héroïque contre les murmures; alors les conversations particulières s'établissent; les uns quittent leur place, d'autres lisent, personne n'écoute, un bruit confus remplit la salle, le discours est complétement perdu pour tout le monde, et ne se retrouve que dans les journaux. Si deux ou trois orateurs-lecteurs se succèdent à la tribune, on n'y tient plus et on appelle de toutes parts cette *clôture de la discussion*; cette clôture si contraire à la liberté et à la justice que l'assemblée doit à tous ses membres. C'est donc aux discours écrits qu'on peut attribuer en grande partie les fâcheuses habitudes d'inattention, de tumulte et d'impatience qui troublent si souvent ses débats.

CHAPITRE XX.

AUTRES RÈGLES RELATIVES AU DÉBAT.

Les règles que nous allons exposer ne sont pas de la même importance que les précédentes; mais elles tendent toutes à prévenir des inconvéniens et à produire un meilleur débat. Les premières sont de nécessité : celles-ci sont de prudence.

1.° *Adresser les discours au président, et non à l'assemblée en général.*

Cet usage, constamment suivi dans la chambre des communes, est très-convenable à une assemblée nombreuse, pour donner à ceux qui parlent un point fixe de direction, et un centre commun à tous les discours.

Il est naturel que chacun s'adresse à celui qui, par son office, a le droit de juger si l'on s'écarte de la question, ou si l'on tombe dans quelque irrégularité défendue par le règlement.

Le discours adressé au chef de l'assemblée sera plus grave et plus tempéré que s'il l'était à l'assemblée entière. Un homme passionné même, en s'adressant à un magistrat impartial, à un chef respecté, sentira la nécessité de mesurer ses expressions, et de réprimer des mouvemens d'indignation et de colère.

Si les membres se parlaient entre eux directement, la discussion dégénérerait plus facilement en personnalités.

Il n'est point d'habitude plus utile dans une assemblée politique, que celle de considérer le président avec déférence et respect; et rien n'est plus propre à former cette habitude que de l'envisager comme le centre de la délibération, comme l'assemblée personnifiée.

2.° *Éviter les noms propres en désignant les membres de l'assemblée auxquels on répond.*

Cette règle, strictement observée dans la chambre des communes, oblige à recourir à différentes circonlocutions, pour désigner un individu. L'*honorable membre à ma droite* ou *à ma gauche*, *le gentilhomme au ruban bleu*, *le noble lord*, *mon savant ami* (en parlant d'un homme de loi), etc. La plupart de ces expressions sont polies sans fadeur. Les noms propres amènent souvent une kyrielle d'épithètes complimenteuses, comme on en voit divers exemples dans les discours de Cicéron, prononcés dans le sénat de Rome : mais le véritable inconvénient est que, dans les débats, la mention du *nom* est un appel plus fort à l'amour-propre que toute autre désignation. Il est moins choquant de dire « l'honorable membre qui a parlé l'avant-dernier, est tombé dans une erreur grossière, » que de le signaler nominativement. C'est comme une abs-

traction faite de l'individu, pour ne le considérer que dans son caractère politique. Cette règle est gênante, et quand les débattans sont échauffés, ils ont beaucoup de peine à s'y soumettre. Cela même prouve combien elle est nécessaire.

3.° *Ne jamais supposer de mauvais motifs.*

C'est encore là une règle absolue du débat britannique. Vous pouvez en toute liberté reprocher à un préopinant son ignorance, ses méprises, ses représentations erronées d'un fait; mais ne dites pas un mot qui inculpe ses motifs. Appuyez sur toutes les conséquences nuisibles de son opinion ou de la mesure qu'il soutient; montrez qu'elles sont funestes, qu'elles tendent à établir la tyrannie ou l'anarchie : mais ne supposez jamais qu'il ait prévu et voulu ces conséquences.

Strictement, la règle est fondée en justice : car s'il nous est difficile de connaître toujours nos vrais et secrets motifs, il y a bien de la témérité à prétendre démêler ceux des autres; et, par notre propre expérience, nous devons savoir combien l'on se trompe aisément à cet égard. La réserve qu'impose cette règle est utile à tous; elle est favorable à la liberté des opinions; elle est la sauvegarde commune. Vous devez, dans le débat politique comme dans la guerre, ne vous permettre aucun des moyens que vous ne voulez pas qu'on emploie contre vous.

Mais surtout cette maxime est conforme à la prudence. Votre antagoniste est-il dans l'erreur? il peut recevoir de vous la vérité que vous lui présentez en le ménageant : accusez-vous ses motifs? vous l'offensez, vous le provoquez; vous ne lui laissez pas le calme nécessaire pour vous écouter avec attention. Il devient partie contre vous. Le feu se communique de l'un à l'autre. Ses amis prennent fait et cause avec lui : et de là souvent des ressentimens qui se prolongeant au delà des débats, portent dans l'opposition politique, toute l'âpreté des haines personnelles. Ce n'est pas assez d'exclure les personnalités ; il faudrait encore proscrire les expressions amères et violentes ; il faudrait les proscrire comme des actes de maladresse, encore plus que comme des traits de passion. « L'art de persuader, dit Pascal, consiste autant en celui d'agréer qu'en celui de convaincre. »*.

Tous ceux qui ont suivi des assemblées politiques

* Le même auteur fournit une règle de prudence non moins importante que celle-ci, mais qu'on ne peut pas convertir en loi. « Quand on veut reprendre avec utilité, dit-il, et montrer à un autre qu'il se trompe, il faut observer par quel côté il envisage la chose, car elle est vraie ordinairement de ce côté-là, et lui avouer cette vérité; il se contente de cela parce qu'il voit qu'il ne se trompait pas, et qu'il manquait seulement à voir tous les côtés. Or, on n'a pas honte de ne pas tout voir ; mais on ne veut pas s'être trompé, et peut-être que cela vient de ce que naturellement l'esprit ne se peut

savent que des expressions peu ménagées sont les sources des incidens les plus tumultueux et des écarts les plus opiniâtres.*

4.° *Ne faire aucune mention des vœux du prince et du pouvoir exécutif.*

Ce vœu, par lui-même, ne prouve rien par rapport à la convenance ou à l'inconvenance de la mesure; il ne peut avoir aucun bon effet, et n'en peut produire que de mauvais.

L'admission de ce moyen serait incompatible avec la liberté de l'assemblée, non-seulement dans telle occasion particulière, mais dans toutes : car si on peut l'alléguer une fois, on pourra l'alléguer toujours : et si on accorde la moindre valeur à une

tromper dans le côté qu'il envisage, comme les appréhensions des sens sont toujours vraies. » *Pensées de Pascal.*

* L'orateur le plus distingué de l'Angleterre, M. Fox, qui attaquait ses adversaires avec une logique si pressante, avait porté au plus haut degré l'art d'éviter tout ce qui pouvait les blesser. Dans les momens les plus animés, lorsqu'il était comme entraîné par le torrent de ses idées, toujours maître de lui-même, il ne manquait jamais aux égards de la plus scrupuleuse politesse. Il est vrai que cette heureuse qualité était moins encore en lui un secret de l'art oratoire, que l'effet d'un caractère bienveillant, modeste dans sa supériorité et généreux dans sa force. Cependant jamais homme ne s'exprima ni plus courageusement ni moins cérémonieusement : *les mots allaient*, comme dit Montaigne, *où allait la pensée.*

considération de cette nature, le pouvoir de l'assemblée est réduit à rien ; on substitue à son vœu le vœu d'un supérieur.

Si ce vœu du prince, énoncé par les uns, était disputé ou condamné par d'autres, il s'ensuivrait que le chef de la puissance exécutive deviendrait l'objet personnel des débats, que sa dignité serait compromise ; et il en résulterait l'espèce de discorde la plus fatale, celle qui peut conduire à une guerre civile.

Cette règle est depuis long-temps établie et strictement suivie dans les débats parlementaires. Le discours du roi, à l'ouverture des sessions, ne contient que des recommandations générales, et d'ailleurs il n'est considéré que comme un acte du ministère. On le discute librement, sans faire aucune mention du monarque : l'opposition l'attaque comme toute autre mesure des ministres.

5.° *Ne citer aucune pièce justificative ou servant de preuve, qu'elle n'ait été présentée à l'assemblée en conséquence d'une proposition à cet effet.**

Cette règle est fondée sur deux raisons manifestes : 1.° assurer l'authenticité de la pièce qu'on prend pour base d'une décision ; 2.° donner à chaque membre la faculté de la connaître, et d'être informé de l'usage qu'on en veut faire.

* *Omnis demonstratio ex præcognitis et præconcessis.*

On a vu en France les premiers corps de l'état tomber, par l'oubli de cette précaution, dans des erreurs qu'on n'aurait jamais eu à reprocher en Angleterre aux officiers les plus subalternes. Le parlement de Paris, dans ses fameuses remontrances des 16 et 24 juillet 1787, a cité, parmi les rois qui ont assemblé les états-généraux, Charles V et Henri IV; ce qui n'est vrai ni de l'un ni de l'autre.*

Combien de fois l'assemblée nationale n'a-t-elle pas porté des décrets sur de simples ouï-dire, sur des faits qu'on appelait de notoriété publique, sans penser qu'il n'y a rien de plus trompeur que des rumeurs populaires, et que plus un fait serait notoire, plus il serait facile d'en recueillir les preuves! L'assemblée législative envoya un des ministres du roi, M. de Lessart, à la haute cour nationale, sur des articles d'accusation qui ne contenaient que des imputations vagues et déclamatoires, sans constater aucun fait, et sans entendre l'accusé.**

* Ce fait est tiré de l'*Histoire du gouvernement français*, pag. 147.

** Chaque peuple a ses faiblesses, ses imperfections endémiques; et plus elles ont acquis d'empire, plus il est important de les connaître pour s'en garantir. De tous les défauts qu'on peut reprocher aux écrivains français, l'inexactitude est le plus marquant, le plus incontestable. Si la nation anglaise a quelque avantage décidé sur sa rivale, c'est dans la

6.° *Ne pas permettre qu'une proposition qui a été rejetée, soit présentée de nouveau dans la même session ou avant un intervalle (de trois mois).*

Cette règle a pour objet de réprimer l'opiniâtreté des partis, qui ne se lassent point de ramener des questions déjà décidées contre eux, soit qu'ils espèrent par-là entretenir le zèle de leurs partisans.

qualité opposée à ce défaut qu'il en faut chercher la cause.

Un ouvrage historique sans autorité serait reçu en Angleterre à peu près comme un plaidoyer sans preuves, ou comme un roman. Mais en France un grand nombre d'historiens se sont cru dispensés de faire des renvois aux pièces originales. La première condition qu'ils imposent à leurs lecteurs est de les croire sur parole. Si l'auteur a eu les documens originaux sous les yeux, pourquoi n'a-t-il pas voulu les citer? Est-il plus difficile d'y faire des renvois que de les extraire? Quel fond peut-on faire sur son jugement, s'il n'a pas senti que la confiance qu'il demandait, dépendait de cette exactitude? Et si c'est négligence ou légèreté, ne doit-on pas présumer que celui qui se refuse au travail de fournir ses preuves, est, à plus forte raison, incapable de se donner tous les soins nécessaires pour les acquérir?

Il y a une espèce de maxime proverbiale en France, qu'il faut regarder à l'esprit sans s'appesantir sur la lettre, sans chicaner sur les mots, comme si le sens ne dépendait pas des expressions, comme si la justesse dans les idées ne produisait pas la justesse dans les termes. Ce prétexte est la ressource des têtes faibles et inappliquées qui veulent passer pour fortes, car il n'est aucun défaut qui n'ait réussi à se faire un masque.

soit qu'ils veuillent embarrasser les opérations de l'assemblée.

Cette règle ne peut s'appliquer strictement qu'à des propositions identiques. Un parti ne se laisse point enchaîner par la défense de reproduire une proposition. S'il peut espérer de réussir, il ne manque jamais de la représenter sous une nouvelle forme.

Il est bon toutefois d'insérer cet article dans le règlement; il en résultera du moins que dans les cas ordinaires une mesure rejetée ne reparaîtra pas dans la même session.

Une règle qui permettrait de rejeter des propositions définitivement et sans retour, ou d'assigner un long terme avant de les reproduire, serait le plus grand des attentats contre la liberté. Ce serait vouloir s'enchaîner soi-même, ou enchaîner ses successeurs.

Digitized by Google

CHAPITRE XXI.

DES AMENDEMENS.

Au premier coup d'œil, on serait porté à croire qu'il n'est pas possible de classer les amendemens, puisqu'ils embrassent toutes les modifications que l'esprit humain peut concevoir sur une proposition donnée. Cependant en appelant à notre secours l'analyse, nous verrons cette difficulté s'évanouir.

Tous les amendemens sont nécessairement relatifs *au choix des termes*, ou au *mode de leur liaison*.

Les amendemens qui portent sur les termes ne peuvent avoir que l'un ou l'autre de ces trois objets, *supprimer*, *ajouter*, *substituer*. Cette dernière opération se fait par la réunion des deux premières.

Les amendemens qui portent sur la liaison des idées ne peuvent avoir pour objet que de les *diviser*, de les *réunir*, ou de les *transposer*.

La proposition originaire me paraît-elle trop compliquée? — je demande qu'on la *divise*, afin de donner à l'assemblée la faculté d'en rejeter une partie sans rejeter l'autre.

Me paraît-il convenable que deux propositions, séparées dans le projet originaire, soient présen-

tées ensemble ou de suite? — j'en demande la *réunion.*

L'amendement qui consiste à transposer tel ou tel mot, telle ou telle phrase, peut aller jusqu'à changer entièrement le projet. Le mot *seulement*, par exemple, placé dans tel endroit ou dans tel autre, peut produire un sens absolument différent.

Voilà donc les amendemens réduits à six espèces, et susceptibles de recevoir des dénominations claires et précises.

Amendement	suppressif.
	additif.
	substitutif.
Amendement	divisif.
	réunitif.
	transpositif.

Ces termes techniques paraissent nécessaires pour empêcher de confondre des idées qui ne diffèrent que par des nuances très-fines. Les choses qui ne sont pas classées, et qui n'ont point de dénomination propre, sont toujours mal connues : on ne peut les désigner que par des périphrases souvent obscures.

Un nom propre est d'un grand secours pour l'intelligence, pour la mémoire, pour la communication des idées. La plus grande objection qu'on puisse alléguer contre des mots nouveaux, c'est la difficulté de les entendre ; mais ceux-ci dérivés des

termes les plus familiers, sont parfaitement intelligibles.

Il arrive fréquemment qu'il y a plusieurs amendemens offerts sur une proposition, et même des amendemens qui se rapportent à un amendement antérieur; c'est ce qu'on a appelé un *sous-amendement*. Dans quel ordre doit-on les discuter? Il est bien difficile de donner à cet égard des règles positives; chaque opinant soutient l'importance du sien, et veut obtenir la priorité. S'il faut toujours un débat pour en décider, la question principale se perd de vue, et l'attention de l'assemblée s'épuise sur des accessoires.

On pourrait rendre ces contestations plus rares et plus courtes, en posant comme principe général que les amendemens sur la *liaison* seront toujours pris en considération les premiers. Quel est leur but? de placer les objets à discuter dans l'ordre le plus convenable; mais cet ordre une fois trouvé est celui qui tend le plus à produire une bonne discussion. Dans cette classe d'amendemens, les *divisifs* devraient avoir la priorité. Les questions complexes sont l'occasion des débats les plus obscurs et les plus opiniâtres.

Dans les amendemens sur le *choix des termes*, on pourrait de même poser comme principe général que les *suppressifs* doivent obtenir la priorité d'examen sur les deux autres de la même espèce.

Un seul terme supprimé peut lever les objections les plus fortes, et ce qui est omis n'est plus l'objet du debat; au lieu que des amendemens additifs ou substitutifs peuvent être féconds en sous-amendemens de la même espèce.

La valeur de ces observations ne peut être saisie et appréciée que par ceux qui ont l'expérience des assemblées politiques. Ils savent combien les amendemens multipliés produisent de confusion; combien il serait heureux de trouver, sinon des règles absolues, du moins un fil qui pût aider à sortir du labyrinthe.

Il reste encore bien des difficultés sur ce sujet. Dans le cas où il y a plusieurs amendemens additifs en concurrence, dans quel ordre doit-on les soumettre aux votes? N'en présentera-t-on qu'un en même temps, ou les présentera-t-on tous ensemble? Si vous n'en présentez qu'un à la fois, en vous décidant par la priorité, vous ne donnez pas aux autres une chance égale. Il en est de même que dans les élections. Si vous aviez à choisir entre plusieurs candidats, vous ne les traiteriez pas avec égalité, en les mettant aux votes l'un après l'autre. Celui qui est offert le premier aurait en général un grand avantage; et s'il est élu, les autres sont rejetés sans avoir eu aucune chance de succès. Il faudrait donc faire voter sur des amendemens rivaux, d'après le mode électif. Je n'y vois d'autre

inconvénient que la longueur du procédé. Il faudrait toutefois y avoir recours dans des cas d'une grande importance. Dans les cas ordinaires, on devrait accorder au président la faculté de mettre aux votes les amendemens dans l'ordre qui lui paraît le plus convenable, bien entendu que s'il y avait réclamation, ce serait à l'assemblée à en décider.

Il est à peine besoin de dire que les amendemens ne sont que des tâtonnemens et des essais qui doivent admettre toutes les variations possibles. Si l'amendement passe, il ne s'ensuit pas que l'article amendé soit adopté. La proposition ainsi modifiée devient l'objet du débat, et peut être rejetée. Ce qui avait été supprimé peut être rétabli. Ce qui avait été ajouté peut être retranché. Ce sont des mots qu'on place et déplace, comme dans des corrections de style, sans rien décider par-là sur le fond de la composition, qui, après ce labeur, peut être condamné au néant.

Une règle qui doit être absolue par rapport aux amendemens, c'est de n'en point admettre d'*insidieux*.

J'appelle *insidieux* un amendement prétendu, qui, au lieu d'améliorer la proposition, la rend ridicule ou absurde, et qui ne peut être adopté sans la faire tomber par cela même.

Le ridicule est un moyen très-heureux pour faire ressortir une absurdité qui ne mérite pas d'être

attaquée sérieusement ; mais une épigramme sous la forme d'amendement, est un jeu d'esprit qui ne convient ni à la gravité ni à la bonne foi d'une assemblée politique. Proposer un amendement, c'est dire qu'on cherche à améliorer la proposition pour qu'elle soit ensuite approuvée. Proposer un amendement qui la tourne en ridicule, c'est une espèce de fraude et d'insulte, semblable à ce genre particulier d'impertinence que dans la société on appelle *persiflage*.

D'ailleurs ces amendemens insidieux sont tout-à-fait inutiles. Ils ne peuvent passer que dans le cas où la majorité de l'assemblée est déjà disposée à rejeter la proposition même. C'est donc prendre un détour pour aller au but qu'on peut atteindre directement. Vous ne faites par-là que nécessiter deux opérations au lieu d'une. On commence par recevoir l'amendement qui rend la proposition absurde, et on la rejette ainsi amendée.

Appliquons ceci à ce célèbre arrêté de la chambre des communes en 1782, arrêté qui servit de base à une sorte de révolution dans le gouvernement.

« Arrêté que l'influence de la couronne s'est accrue, qu'elle va en croissant, et qu'elle doit être diminuée. »

Supposez qu'un des antagonistes de la motion eût proposé de l'adopter, en insérant un seul mot, l'*influence nécessaire*.....

Voilà un exemple de l'amendement insidieux; puisque l'insertion de ce mot rend la motion contradictoire et même criminelle, et que l'amendement étant admis, il faut que la motion soit rejetée.

Autre exemple. Une motion ayant été faite pour avoir des copies de toutes les lettres écrites par les lords de l'amirauté à un officier de marine, un amendement fut proposé pour ajouter ces mots : « lesquelles lettres peuvent contenir des ordres ou être relatives à des ordres non exécutés et subsistant encore. » Cet amendement ayant passé, la motion primitive fut rejetée à l'unanimité.

Ce mode de procéder réunissait les deux inconvéniens dont j'ai fait mention, l'insulte et la dérision dans le but, la ruse et la tergiversation dans le moyen : le contraire en tout de cette maxime connue, *fortiter in re, suaviter in modo.*

CHAPITRE XXII.

DES PROPOSITIONS DILATOIRES OU D'AJOURNEMENT.

La *proposition faite, et son auteur entendu, il sera permis à chaque membre, dès ce moment et jusqu'à la fin du débat, pourvu qu'il n'interrompe aucun discours, de proposer un ajournement, et cette proposition prendra la place de la première proposition.*

Il y a trois espèces de propositions dilatoires :

Ajournement indéfini [*sine die*].

Ajournement à un terme fixe [*in diem*].

Ajournement à un terme relatif [*postquam*].

Cette dernière proposition a lieu quand on demande d'ajourner jusqu'après un événement futur, par exemple, jusqu'après la discussion d'un autre projet de loi déjà inscrit dans le registre, — ou jusqu'après la présentation d'un rapport qui doit être fait par un comité de l'assemblée, — ou d'une communication du roi, — ou de pétitions attendues.

Toutes ces propositions doivent être permises pour assurer à l'assemblée l'exercice de sa volonté, qui ne serait pas complétement libre, si quelqu'une de ses modifications étoit exclue.

L'ajournement relatif ou *postquam* est nécessaire

pour la préserver du danger d'en venir à une décision inconvenable, faute de documens suffisans.

L'ajournement fixe ou *in diem* peut avoir le même objet, celui de procurer de nouveaux documens sur une question qui ne paraît pas encore assez instruite, ou celui d'arrêter une discussion qui prend un caractère trop vif et trop passionné.

Il y a deux sortes de précipitations : l'une provient d'ignorance quand on juge sans avoir rassemblé toutes les informations que le sujet exige. L'autre provient de passion, quand on n'a pas le calme nécessaire pour considérer la question sous tous ses aspects.

Ce qui peut arriver à un individu peut arriver à une assemblée. L'individu peut sentir que dans la conjoncture actuelle il n'est pas assez maître de sa passion pour former une détermination prudente, mais il peut l'être assez pour n'en former aucune.

Quos ego — sed motos præstat componere fluctus.

« Je te battrais, disait un philosophe à son esclave, si je n'étais en colère. »

Ces deux espèces d'ajournement ne présument rien sur le mérite de la proposition ; mais demander l'ajournement indéfini, c'est couper court au débat, par un rejet indirect : or, il est assez naturel que les partisans de la proposition originaire se ser-

vent des mêmes argumens qu'ils auraient fait valoir en sa faveur pour combattre l'ajournement. Dans ce cas, le débat serait moins direct et n'en serait pas plus court. Mais ils favorisent eux-mêmes l'ajournement indéfini, s'ils jugent par la tournure de la discussion que les chances leur sont peu favorables, et qu'ils puissent reprendre leur objet avec plus de succès à quelque époque future.

Quand l'ajournement indéfini passe, il est probable que la proposition originaire aurait été rejetée. La prompte terminaison du débat est donc une économie de temps.

Digitized by Google

CHAPITRE XXIII.

DE LA VOTATION.

Je vais entrer dans un sujet très-difficile et très-important. La liberté d'une assemblée réside dans l'expression de sa volonté. Il faut donc procéder de manière que chacun puisse donner son vote conformément à son véritable vœu, et que, dans le résultat, on soit assuré d'avoir obtenu le vœu général.

Les procédés de la votation sont susceptibles de distinctions qui dérivent de plusieurs sources.

1° Le *vote sur les questions*, le *vote sur les personnes*. Le premier a lieu quand il s'agit d'une proposition à adopter ou à rejeter; le second, quand il s'agit d'une personne à élire pour un office.

Il n'y a point de différence réelle entre ces deux cas. Voter sur une élection, c'est voter sur une question, savoir si tel individu sera élu; voter sur une proposition, c'est voter sur une élection, savoir si le projet sera élu ou rejeté.

2° Le *vote simple*, le *vote composé*. Le vote est simple, quand on a réduit la question au terme où il ne reste qu'à dire *oui* ou *non*. Tel projet sera adopté ou non. Telle personne sera élue ou non.

Le vote est composé, lorsqu'il y a plusieurs opérations à faire, lorsqu'on est appelé à prononcer entre plusieurs projets, ou à choisir une personne entre plusieurs candidats, ou à nommer à plusieurs places.

Par rapport aux propositions, il faut réduire la question à la forme simple où l'on n'a plus qu'à voter par *oui* d'un côté, et par *non* de l'autre.

Par rapport aux élections, le mode composé est souvent nécessaire. Qu'on ait à choisir un comité de vingt-quatre personnes sur une assemblée de douze cents, — il y aura douze cents personnes éligibles pour chaque place, et vingt-quatre places pour chacune desquelles il faut choisir sur douze cents.

3° Soit qu'il s'agisse de propositions ou d'élections, les votes peuvent être donnés *secrètement* ou à *découvert*. Le mode secret s'appelle *scrutin* ou *ballottage*.

4° Le moyen dont on se sert pour amener la décision peut être dépendant de la volonté des hommes, ou indépendant. De là une nouvelle distinction, élection *par choix*, élection *par sort*.

5° Il y a enfin votation *régulière* et votation *sommaire*. Dans le mode régulier, on compte tous les suffrages, et l'on connaît distinctement le nombre des votes pour et contre. Dans le mode sommaire, le président pose la question; il appelle l'assem-

blée à prononcer son vœu par oui ou par non, par assis ou par levé, ou par une élévation des mains; le président juge quel est le parti qui l'emporte, et sa décision est valide, s'il n'y a point de réclamation.

Digitized by Google

CHAPITRE XXIV.*

DE LA VOTATION OUVERTE, OU SECRÈTE.

En *général, il vaut mieux que les votes se donnent ouvertement que secrètement.*

La publicité est l'unique moyen de soumettre les votans au tribunal de l'opinion publique, et de les tenir dans le devoir par le frein de l'honneur.*

Ceci suppose que l'opinion publique se trouvera d'accord avec le bien public.

Or, en général, cette supposition est bien fondée. Le jugement porté par le public est toujours conforme à ce qui lui paraît être son intérêt; et, dans le cours ordinaire des choses, il voit son intérêt tel qu'il est. Il se déclare toujours contre les malversations; il honore toujours la probité, la fidélité, la fermeté dans les administrateurs et les juges.

Cependant le jugement du public peut se trouver faux, puisque tous les membres de ce tribunal sont des hommes. S'il est des mesures politiques sur lesquelles les plus sages ne sont pas d'accord, que sera-ce du public qui n'est pas composé de sages?

* *Voy.* chap. III, Publicité.

S'il est des erreurs en morale et en législation qui ont séduit les meilleurs esprits, que sera-ce de la multitude sur laquelle les préjugés ont tant d'empire?

On pourrait donc dire, en conséquence, que, dans les cas où l'opinion publique est erronée, il serait à désirer que les législateurs pussent voter en secret, pour les soustraire à une censure injuste, et les rendre plus libres dans leur vote.

Cet argument n'est que spécieux; car sur quoi est-il fondé? Sur la présomption que l'opinion d'un petit nombre vaut beaucoup mieux que les opinions réunies d'un grand nombre. Cela peut être; mais un homme sage et modeste sera toujours bien éloigné de s'attribuer cette supériorité sur ses semblables, de prétendre à faire triompher son sentiment en opposition au sentiment général. Il aime mieux soumettre son jugement à celui qui prévaut dans la nation; et surtout il ne voudrait pas d'une victoire obtenue par des votes clandestins, dont il connaît le danger.

Il s'ensuit donc qu'en convenant de la faillibilité du public, il faut agir à cet égard comme s'il était infaillible; et qu'on ne doit jamais, sous prétexte de cette faillibilité, instituer un régime qui puisse soustraire les mandataires du public à son influence.

Mais n'est-il pas à craindre que cette publicité

ne rende les hommes trop faibles, c'est-à-dire, ne les dispose à sacrifier leur vrai sentiment à l'opinion générale? Non; ce régime tend, à la longue, à donner plus de force, de persévérance et d'élévation aux caractères. L'expérience fait bientôt connaître combien il y a de différence entre l'opinion qui naît d'une circonstance particulière, et celle qui se forme après de mûres réflexions; entre les clameurs d'une multitude qui se dissipent comme un vain bruit, et le jugement éclairé des sages qui survit aux erreurs passagères. La franchise des opinions concilie le respect de ceux même que l'on contrarie, et le courage de l'esprit n'est pas moins honoré dans les états libres que la bravoure militaire.

C'est donc dans une juste connaissance de l'opinion publique qu'on prend des forces pour lui résister, quand on la juge mal fondée. On en appelle à elle-même, comme de Philippe mal instruit à Philippe mieux informé. Ce n'est pas toutefois d'après l'opinion que l'homme éclairé et vertueux se décide; mais il présume, en consultant l'utilité générale, que l'opinion publique prendra le même cours; et il n'y a point de probabilité morale plus forte que celle-là dans un pays où la discussion est libre.

Tels sont les principes dont il faut partir pour établir la règle générale sur la publicité des suffrages.

Toutefois cette règle peut être soumise à des exceptions très-étendues.

Les cas où la publicité serait dangereuse sont ceux où elle exposerait les votans à l'influence de motifs *séducteurs* plus forts que le motif *tutélaire* qu'elle fournit.

Pour juger si un motif doit être rapporté à la classe des motifs séducteurs ou des motifs tutélaires, il faut examiner si, dans le cas en question, il tend à produire plus de bien ou plus de mal, s'il tend à favoriser le plus grand nombre ou le plus petit.

S'agit-il, par exemple, pour un noble, de se décider entre son intérêt personnel et l'intérêt du corps de la noblesse? le motif, quel qu'il soit, qui le porte à préférer cet intérêt au sien, mérite d'être appelé *tutélaire*. S'agit-il, pour ce même noble, de se décider entre l'intérêt du corps de la noblesse et celui de la masse totale des citoyens? ce même motif, déposant sa qualité tutélaire, ne doit plus être considéré que comme un motif *séducteur*.

Ainsi, l'*esprit de corps*, principe social, quand il en résulte le sacrifice de l'intérêt individuel à celui de cette société particulière, devient anti-social quand il en résulte le sacrifice des intérêts de la grande société du public.

Même observation par rapport à l'amitié. Si ce motif me porte à servir mon ami aux dépens de

mon intérêt, il est social et tutélaire. S'il me porte à le servir aux dépens du bien général, ce même motif devient anti-social et séducteur.

D'après ces considérations, il faut ajouter à la règle générale de la publicité une clause limitative.

Les suffrages doivent être donnés secrètement dans tous les cas où il y a plus à craindre de l'influence des volontés particulières qu'à espérer de celle de l'opinion publique.

Quels sont ces cas? Pour résoudre cette question, il faut distinguer deux espèces d'intérêt, l'un *factice*, l'autre *naturel*.

L'intérêt est purement factice dans le cas où le votant n'a rien à perdre ou à gagner en conséquence de son vote, qu'autant que ce vote est connu.

L'intérêt est naturel dans le cas où le votant doit perdre ou gagner en conséquence de son vote, lors même qu'il serait inconnu.

Par exemple, l'intérêt qui résulte d'un contrat par lequel je m'engage à vendre mon suffrage à un étranger, est un intérêt factice.

L'intérêt qui me porte à voter pour procurer à mon père ou à mon fils une place lucrative, est un intérêt naturel et préétabli.

Le *secret* dans les suffrages détruit l'influence de l'intérêt factice; il ne peut rien contre l'influence de l'intérêt naturel.

Sous le régime secret, l'acheteur ne peut pas avoir une assurance suffisante que le contrat sera fidèlement exécuté par le vendeur : celui-ci peut être assez malhonnête homme pour commettre une friponnerie, et ne l'être pas assez pour une trahison. Le moindre crime est toujours plus probable que le plus grand.

Le régime secret a donc une tendance utile dans les circonstances où la publicité exposerait le votant à l'influence d'un intérêt particulier, contraire à l'intérêt public.

Le régime secret sera donc convenable, en général, dans les élections. Les votes se donnent-ils de vive voix? il n'est personne qui ne sache à quel point l'amitié, l'espérance ou la crainte ôtent la liberté des suffrages.

Ce serait un grand mal si, dans les élections, surtout dans les élections populaires, l'effet du secret était d'anéantir toute influence. Cette idée d'indépendance absolue dans les votes serait absurde. Ceux à qui leur situation ne permet pas d'acquérir des connaissances politiques ont besoin d'être conduits par des hommes plus éclairés. Mais heureusement le mode secret d'élection ne diminue point l'influence d'esprit sur esprit ; il ne porte que contre l'influence de volonté sur volonté. Toutes choses d'ailleurs égales, l'homme constitué en dignité aura, dans les assemblées électives, plus

d'ascendant qu'un citoyen obscur; l'homme distingué par ses services en aura plus que celui qui ne s'est pas élevé au-dessus du niveau commun. Le propriétaire opulent que l'emploi de sa fortune offre en spectacle aux regards de la multitude, sera plus volontiers pris pour modèle qu'un individu renfermé dans un cercle étroit. Cette prépondérance de l'aristocratie est aussi naturelle que juste et nécessaire. Ces avantages de l'opulence et du rang suffiront, en cas d'équilibre, pour faire pencher la balance : mais que l'un des candidats se soit exposé au mépris public, que l'autre, sortant de son obscurité, ait acquis la faveur générale, le prestige est rompu; et si les votes sont libres, le mérite l'emportera sur la fortune.

Il est bon d'observer que le mode secret n'exclut pas, pour ceux qui en auraient le désir, la faculté de faire connaître leurs sentimens. Un secret forcé et universel dans les élections serait une très-mauvaise mesure. Ce silence servile serait en contradiction avec un acte de liberté. Chaque candidat doit avoir ses amis, ses défenseurs, pour faire valoir ses titres auprès de l'assemblée, pour dissiper des imputations fausses, en un mot, pour éclairer la religion de ses juges : car procéder à une élection, c'est faire le procès aux candidats, aux fins d'accorder une récompense : exclure la discussion préalable de vive voix, c'est juger la cause de ces can-

didats et celle du public, sans donner aux intéressés la faculté de se faire entendre.*

Il est vrai que ces débats publics, ces manifestations de parti, produisent quelquefois, dans les élections populaires, une fermentation tumultueuse; mais c'est un très-petit mal, comparé à celui de gêner l'expression des sentimens publics. C'est par cette liberté que le peuple s'intéresse aux choses et aux personnes: il se forme des liens plus solides entre les électeurs et les élus: et même, en Angleterre, où ces époques reviennent rarement, la crainte de ces espèces d'assises populaires exerce une influence marquée sur tous ceux qui se vouent à la carrière politique.

Avec ce mélange de publicité, la votation secrète me paraît donc la plus convenable pour les élections, c'est-à-dire, la plus propre à déjouer la vé-

* Ceci dépend des circonstances. Les citoyens de Genève procédaient à l'élection de leurs magistrats dans une église, sans que personne eût le droit de faire un discours. Mais dans un si petit état, où les hommes publics étaient sans cesse sous les yeux de tous, une discussion publique eût été plus dangereuse qu'utile.

Depuis que Genève a recouvré son indépendance, les élections des magistrats se font par un conseil représentatif. On n'y a point admis de discussion sur le mérite des candidats, et par la même raison. L'exemple de l'Angleterre ne paraît pas applicable en ceci à des gouvernemens de famille.

nalité, à assurer l'indépendance des électeurs. Je ne vois, en matière politique, aucun autre cas où on puisse la recommander par une règle générale. Toutefois il convient d'observer ici qu'une nation peut se trouver dans des circonstances particulières qui demanderaient le même régime sur d'autres points. Il se peut, par exemple, qu'à l'époque où on introduisit le suffrage secret dans la république romaine, ce changement fût convenable. Cicéron en jugea autrement.

Cependant l'adoption de l'une de ces méthodes n'exclut pas l'autre. Il est des cas où il serait avantageux de les combiner, en les faisant succéder sur la même question. Les résultats des deux opérations, soit qu'ils fussent les mêmes, soit qu'ils fussent différens, fourniraient toujours les indications les plus instructives.

J'en trouve un exemple bien singulier dans les derniers jours de la Pologne, lorsqu'elle tenta un dernier et généreux effort pour se soustraire à l'influence dominante de la Russie.

Le conseil permanent, dépositaire de la puissance exécutive, exerçait le pouvoir suprême dans l'intervalle des diètes. Ce conseil, intimidé ou corrompu, n'était plus que l'instrument des volontés du cabinet de Pétersbourg. Il s'agissait d'une armée à lever pour faire respecter le territoire. Il fut proposé de soumettre cette armée aux ordres d'une

commission indépendante de ce conseil. Le 16 octobre 1788, on alla aux voix sur cette proposition. Recueillies publiquement, elles présentèrent une majorité de quatre-vingts contre soixante pour le parti négatif. La voie secrète réduisit cette majorité à sept.*

Le 3 novembre, la même proposition fut remise. La voie ouverte donna pour l'indépendance de la commission cent quatorze contre cent quarante-neuf; mais la voie secrète fit tourner la majorité de l'autre côté: pour l'indépendance, cent quarante; contre, cent vingt-deux. Ainsi, sur deux cent soixante-deux voix, ce changement de méthode avait fait une différence de cinquante-trois.**

Si l'on établit la voie secrète, ce ne peut être que dans des circonstances qui font soupçonner une influence cachée, et il convient même alors qu'elle soit précédée de la voie ouverte. La publicité doit être le régime ordinaire. Le secret ne doit être admis que par manière d'appel. Réclamer le scrutin, c'est en appeler du vœu apparent de l'assemblée à son vœu réel.

Suivre la marche contraire, c'est-à-dire, procéder de la voie secrète à la voie ouverte, serait un contre-sens. L'ordre naturel est de passer du

* *Courrier de l'Europe*, du 22 nov. 1788.

** *Gazette de Leyde*, 5 déc. 1788.

faux, ou de ce qu'on soupçonne faux, à la recherche du vrai. Le vœu réel une fois obtenu, à quoi servirait d'en faire donner un autre qui ne sera pas le vœu réel, s'il diffère du premier?

Ces deux méthodes, pour avoir tout leur effet, doivent être portées au plus haut degré possible. Dans la voie secrète, le secret ne peut pas être trop profond; dans la voie ouverte, la publicité ne peut pas être trop grande. L'arrangement le plus abusif serait celui d'une demi-publicité, comme dans les cas où les votes seraient connus de l'assemblée, et resteraient secrets par rapport au public. Les individus seraient exposés dans leurs votes à toutes les influences séductrices, et seraient soustraits à la principale des influences tutélaires. C'est là le régime qu'il faudrait établir, si l'on voulait assurer la punition de la probité et la récompense de la prévarication.

Dans les gouvernemens où il y a des assemblées publiques, à côté d'un monarque puissant dont on redoute l'influence, on a pu croire que la voie secrète devait être le régime ordinaire, pour soustraire les membres à l'intérêt *factice* que le monarque peut créer par des menaces ou des récompenses.

Si le monarque peut agir sur l'assemblée par des moyens de force, des emprisonnemens, des destitutions, la sûreté n'existe pas, la liberté n'est

que nominale. Les membres intimidés trouveront, dans le vote secret, un asile contre l'opinion publique.

Relativement aux voies de séduction, on peut arrêter celles qui sont publiques par des lois qui excluent de l'assemblée ceux qui possèdent tels ou tels emplois à la nomination du prince.

Quant aux faveurs clandestines, à ce qu'on appelle la corruption, leur danger ne peut jamais être égal dans une nombreuse assemblée au grand effet antiseptique de la publicité. Le nombre d'hommes qu'on peut réduire à la dépendance par de tels moyens ne sera jamais considérable; la plupart seront retenus par le frein de la honte, et encore plus par le frein de la destitution, dans une assemblée amovible.

Le prince accorde-t-il des grâces perpétuelles? il n'achète le plus souvent que l'ingratitude.* Accorde-t-il des faveurs périodiques? ces négociations secrètes sont trop honteuses et trop périlleuses pour être fréquentes. Une espèce d'honneur enjoint-elle l'observation d'un marché clandestin? une autre espèce d'honneur en ordonne l'infraction, au

* Le lord North, après une longue expérience ministérielle, définissait la reconnaissance *un sentiment très-vif des faveurs à venir.* Aussi par une place donnée, on tient tout au plus un individu, mais on en tient cent qui l'espèrent.

moins dans les cas où on ne pourrait l'observer sans heurter ouvertement l'opinion publique.

Dans la chambre des députés de France, on cumule les deux modes de votation. On procède d'abord publiquement par assis et levé. On passe ensuite au scrutin. (Art. 52 et 53 du règlement.)

La France est-elle dans ces circonstances extraordinaires qui justifient la votation secrète? Non sans doute. Le scrutin qui succède au vote par assis et levé n'est donc qu'une perte de temps. C'est une opération puérile et oiseuse si le résultat doit être le même que dans le vote public; et si le résultat était différent, cette opposition entre les deux votes serait la honte du corps où un pareil scandale se serait manifesté.

Digitized by Google

CHAPITRE XXV.

DE LA VOTATION SOMMAIRE ET DE LA VOTATION DISTINCTE.

Toute assemblée politique nombreuse appelée à un grand nombre d'opérations, a dû être bientôt conduite par la nécessité d'économiser le temps à recueillir les votes *par un mode sommaire*, se contentant de les connaître par approximation, dans les cas où le résultat est manifeste, et où il n'importe pas d'arriver avec précision à leur nombre respectif. Or, la plupart des votes sont de cette nature.

Il vaut mieux les prendre par un signe visible que par acclamation, surtout si l'assemblée est nombreuse. Le sens de la vue est un juge plus sûr que celui de l'ouïe. Les mains levées ou les personnes debout sont toujours distinctes ; les voix se confondent plus facilement. Les proportions paraissent-elles douteuses ? l'opération par assis et levé peut se répéter ou se prolonger sans inconvénient. Des acclamations prolongées ou réitérées seraient également ridicules et incommodes.

D'ailleurs la voix est un témoin trompeur. La force des poumons, ou l'ardeur de parti, peut don-

ner au petit nombre une apparence de majorité, ou du moins rendre le résultat plus souvent douteux, et nécessiter la votation distincte.

Ces acclamations doivent être évitées par une autre raison. Elles ont une qualité contagieuse qui tend à enflammer les esprits et à produire des querelles. Dans les affaires qui intéressent vivement les partis, c'est une sorte de cri de guerre.

Le mode par assis et levé met les votans à découvert. Le mode par acclamation les cache dans la foule. On peut s'en servir pour étouffer toute opposition, pour opprimer la liberté et faire triompher le mensonge.

En effet, dire qu'une chose a passé par acclamation, c'est vouloir faire entendre qu'elle a passé unanimement : mais si cette unanimité était réelle, on gagnerait beaucoup à lui donner l'épreuve de la votation distincte.

Les votes ne seront pas pris successivement, mais tous à la fois, autant que cela est possible.

Il s'agit ici des cas où les votes sont pris ouvertement. Cette manière de prendre les votes simultanément n'est pas seulement recommandée comme sommaire ; elle l'est aussi comme étant plus favorable à la liberté des suffrages, comme tendant à affaiblir l'influence de l'autorité et celle des partis, du moins dans les cas où il n'y a point eu de disposition préconcertée.

La votation distincte ou régulière est celle par laquelle tous les votes sont pris et comptés. Cette opération s'appelle *diviser* l'assemblée.

Elle peut se faire par plusieurs moyens, par des listes sur lesquelles chaque membre inscrit son suffrage, ou par des jetons, ou par un simple changement de place de la part des votans. Le choix dépend des circonstances ou de la nature des assemblées. Les précautions doivent porter contre les fraudes possibles, soit du côté des votans, pour qu'ils ne donnent pas plusieurs suffrages, soit du côté des vérificateurs, pour qu'ils ne puissent pas falsifier les votes.

La votation distincte est nécessaire pour deux raisons : 1° pour vérifier une première déclaration de pluralité, si elle est exposée au moindre doute; 2° pour assurer l'exécution de la loi de la publicité.

Chaque membre doit avoir le droit de la réclamer, par une simple formule signée, remise au président. *Je requiers la division.** Car on ne saurait contester à chaque membre le droit de savoir

* La forme usitée dans la chambre des communes n'est pas si simple ni si conforme à la vérité. L'orateur déclare-t-il que la majorité est pour les *oui? les oui l'emportent*. Il faut, pour diviser la chambre, qu'un membre de l'autre parti nie la vérité de ce rapport, et dise : *les non l'emportent*, dans le cas même où il aurait voté seul contre des centaines. Je sais bien que cette assertion, fondée sur un ancien usage,

si la décision est réellement conforme au vœu de l'assemblée, ou celui d'en appeler à l'opinion publique, en faisant connaître ceux qui votent pour ou contre une mesure.

Celui qui demande la *division* ne peut avoir que l'un ou l'autre de ces deux objets. La disproportion est-elle manifeste? il veut faire connaître les forces relatives des deux partis, ou il veut soumettre les votans à la loi de la publicité. Dans ce cas, c'est une espèce d'appel au peuple contre la décision de la majorité, ou, pour parler en rigueur, c'est une dénonciation des votans.

S'il y avait abus de ce privilége par la fréquence des divisions pour des objets peu importans, on pourrait y remédier en exigeant le concours d'un certain nombre d'individus pour requérir la votation distincte; mais un tel abus n'est guère probable. Un individu n'aura pas souvent le désir de diviser l'assemblée, uniquement pour mettre en évidence qu'il est seul contre tous.

Le mode usité dans la chambre des communes me paraît sujet à divers inconvéniens.

Toutes les affaires sont suspendues, l'assemblée

n'est entendue ni comme un démenti à l'orateur, ni comme l'opinion de celui qui parle. Mais où est la convenance, où est l'utilité, pour une assemblée législative, de suivre une forme qui serait partout ailleurs une indécence et un mensonge?

est dans un état de confusion, pendant qu'on fait le compte des voix de ceux qui sortent de la chambre et de ceux qui restent. Cette marche tumultueuse des partis, et cette interruption qui dure souvent une demi-heure; n'a pas la dignité qui devrait caractériser une assemblée législative.

C'est là le moindre mal. Comme ce dérangement n'est agréable à personne, on s'abstient souvent du vote régulier pour sauver cet embarras; et comme il est particulièrement désagréable à ceux qui ont à subir une expulsion temporaire, c'est un sujet de controverse de savoir sur qui l'inconvénient doit tomber. Pour décider de cette controverse, il a fallu une règle; mais la règle elle-même a produit un essaim de questions de la métaphysique la plus abstruse. On ferait un volume des difficultés qu'a fait naître cette branche de jurisprudence parlementaire; et dans cent occasions, cette grande assemblée s'est occupée à discuter des points tout aussi clairs en eux-mêmes que la fameuse question de l'école : *Utrum chimæra bombinans in vacuo posset comedere secundas intentiones.**

* La règle générale qui a servi de base à toute cette ridicule science est « que ceux qui votent pour suivre les ordres de la chambre doivent rester : ceux qui votent pour introduire quelque nouvelle matière doivent sortir. » *Journaux des communes*, 10 déc. 1640. 11 Hatsell, 134.

Ceux qui seraient curieux de se faire une idée des diffé-

Ces créations inutiles de science ont pour effet commun de gêner la liberté et de nuire au vrai savoir. La plupart des hommes, reculant d'effroi à l'aspect de ce labyrinthe, se résignent implicitement à se laisser conduire par ceux qui ont voulu acheter, au prix d'une étude aride et dégoûtante, le privilége de la domination. Ici comme ailleurs, le mystère ouvre la porte à l'imposture.

Créer le monde de rien a été l'ouvrage de la puissance divine. Créer une science de rien et pour rien, a été souvent l'emploi de la folie humaine.

Par une suite de ces subtilités, il y a une circonstance plus bizarre encore dans la votation anglaise; c'est qu'un membre peut être forcé de voter contre son gré, et que l'assemblée législative commet un acte de faux. « Si les membres, dit M. Hatsell, ont, par inattention ou par quelque autre circonstance, négligé de sortir avant que la porte fût fermée, il n'est plus à leur option de voter comme ils veulent; ils sont comptés comme votant avec ceux qui sont restés dans la chambre, quoiqu'on sache que leur vote est contraire à leur lination connue et avouée. » Hatsell, II, 141.

e mode de voter est un usage antique, établi

ntes questions sur lesquelles tantôt les oui, tantôt les non, doivent sortir, peuvent consulter le *Manuel du droit parlem* M. Jefferson, traduit par M. Pichon. *Vid.*

dans un temps où l'imprimerie n'était pas inventée, et où l'art d'écrire n'était pas commun. Dans l'ancienne Rome, le sénat romain votait à peu près de la même manière : *Manibus pedibusque descendo in sententiam vestram.**

Je ne dirai qu'un mot de la pratique française. Il en a été parlé ailleurs. Dans l'assemblée nationale, le mode sommaire avait lieu *par assis et par levé.* Le mode régulier s'opérait par *un appel nominal :* moyen si long, si fatigant, si peu favorable à l'indépendance individuelle, qu'on serait tenté de croire que le parti dominant l'avait conservé comme un moyen d'intimider les faibles. Il est vrai qu'on imposait silence aux tribunes, qu'on leur défendait les signes d'improbation ou d'approbation ; mais le peuple souverain se mutinait souvent contre ces défenses.

Dans la votation régulière, chaque membre doit être tenu de donner son vote. Cette obligation est fondée sur la nature de son mandat, comme nous le verrons plus en détail en traitant de l'*absence.*

* Ce qui montre bien l'inutilité de cette forme, c'est que quand les mêmes individus, en même nombre, donnent à leur assemblée le nom de *comité général,* cette expulsion n'a pas lieu. Dans ce cas, ils ont découvert que les deux côtés d'une chambre sont aussi propres à marquer la séparation des deux partis que deux chambres différentes. On pourrait bien, à la longue, profiter de cette découverte.

On ne peut se dispenser de ce devoir que par indifférence, par pusillanimité ou par corruption.

Non, dira un homme sage, je ne vote point parce que je ne suis pas assez éclairé sur la question, je crains également de me tromper en me déclarant pour ou contre.

En effet, l'indécision est un état où l'on peut être. L'esprit est aussi susceptible de cette modification que des deux autres. Exiger une réponse affirmative ou négative d'un homme qui est dans le doute, c'est substituer la contrainte à la liberté, c'est le forcer à mentir. Les anciens Romains, en matière pénale, avaient saisi la distinction de ces trois états de l'esprit, et ils avaient trouvé des formules pour les exprimer. *Absolvo, — condemno, — non liquet.* Les jurisconsultes et les législateurs qui ont puisé tant de lois absurdes et atroces dans la jurisprudence romaine, n'ont jamais pensé à adopter cette disposition si simple, cet hommage religieux à la vérité.

Je propose, en conséquence, une nouvelle forme de suffrages. On n'a eu jusqu'à présent que deux listes ou deux ballottes, l'une pour les *oui*, l'autre pour les *non:* j'en établis une troisième pour les *indécis*.

Mais, dira-t-on, pourquoi exiger d'un homme de voter, tandis qu'on lui permet de donner un vote qui n'aura d'effet ni d'un côté ni de l'autre?

C'est qu'un vote *indécis* soumet l'individu qui le donne au jugement de l'opinion publique. En s'abstenant de voter, on échappe à l'observation, ou on peut se couvrir de différentes apologies. Mais admettez un vote d'*indécision* dans un cas où l'intérêt public est manifeste, le votant ne pourrait pas se soustraire à la censure ; on y verrait son crime ou son incapacité d'une manière aussi indubitable que s'il eût pris décidément le mauvais parti.

Dans les cas qui admettent des doutes de bonne foi, le nombre des indécis servirait à éclairer l'assemblée, et à lui montrer qu'une délibération n'a pas atteint son point de maturité.*

* Il me semble que cette forme, très-applicable à des *faits*, l'est beaucoup moins à des *lois* à faire. Celui qui est *indécis* doit être pour la négative, car il ne voit pas une raison suffisante pour faire la loi. *Dans le doute, abstiens-toi.* Cette maxime de Confucius est plus applicable en matière de législation qu'en toute autre.

Et si les *indécis* étaient le plus grand nombre, que feraît-on ? L'indécision dans ce cas n'aurait-elle pas force négative ?

Le vote par *indécis* serait admissible dans un comité général, pour mieux juger si la délibération doit être ajournée ou continuée ; mais il n'est pas nécessaire, car la proposition d'ajournement en tient lieu. Tous ceux qui sont encore *indécis* ne peuvent manquer de l'appuyer, pour se donner le loisir d'acquérir de nouvelles lumières.

Google

CHAPITRE XXVI.

DES COMITÉS.

Plus une assemblée est nombreuse, moins elle a d'aptitude à certains travaux. En se divisant en comités, elle se multiplie, elle se résout en plusieurs parties, dont chacune est plus propre à atteindre un certain but que ne le serait un corps entier.

Chaque comité peut s'occuper d'une affaire différente; les travaux se distribuent, leur marche est accélérée; on peut donner à tous les détails d'un projet nouveau un degré d'attention dont une grande assemblée serait incapable. Cette formation de comités est absolument nécessaire pour rassembler des documens, pour se livrer à des recherches préparatoires, qui exigent qu'on entende un grand nombre d'individus, pour vérifier des comptes, etc., etc.

C'est là souvent qu'on peut perfectionner la rédaction d'une loi, espèce de travail qui se fait très-mal dans une grande assemblée, et qui occasione une perte de temps considérable.

Relativement aux grandes mesures législatives, les deux chambres du parlement sont dans l'usage

de se convertir elles-mêmes en comité général, pour les discuter sous une forme plus libre que dans le débat régulier. Voici les points de différence de ces deux régimes.

Dans la chambre,	Dans le comité général,
1. La motion ou le bill est considéré *in globo*.	1. La motion ou le bill est considéré article par article *sigillatim*.
2. Un membre ne peut parler qu'une fois, excepté pour expliquer.	2. Sur chaque article, chaque membre peut parler aussi souvent qu'il le veut.
3. L'assemblée est présidée par son chef ordinaire.	3. Le fauteuil est occupé par un président temporaire *ad hoc*.
4. Chaque motion doit être secondée.	4. Une motion n'a pas besoin d'être secondée.
5. Quand on *divise*, une des parties reste dans la salle, et l'autre passe dans l'antichambre.	5. La division se fait par les deux parties, transmigrant d'un côté de la chambre à l'autre.
6. La motion peut être écartée par la question préalable.	6. La question préalable n'est pas admise.

De ces distinctions, les unes me paraissent très-utiles, les autres tout-à-fait arbitraires.

1° Il est très-convenable que les projets de loi et les propositions composées d'une série d'articles subissent deux discussions différentes : d'abord *in globo*, et ensuite *article par article*. Je ne reviens pas sur ce point, qui a été déjà traité dans le chapitre des trois débats (chap. XVII).

2° Il est très-convenable que dans des sujets importans il y ait deux formes de débat ; le débat strict, où chaque membre peut parler, et ne peut parler qu'une fois ; le débat libre, où on a la liberté de réplique.

3° Quant au changement de président, on a montré ailleurs les inconvéniens de donner au chef de l'assemblée le droit de s'associer à la discussion. C'est un juge, et il ne faut pas exposer ce juge au danger de se pénétrer des affections d'un parti, ou de les manifester.

Les comités doivent-ils être nommés pour la session entière ou pour chaque occasion ? Cela doit dépendre des objets et des circonstances. Pour les matières de finance, de commerce, d'économie politique, on trouvera dans un comité permanent plus de suite, plus d'expérience et de connaissances spéciales.

Les comités occasionels ont l'avantage de pouvoir être composés de membres qui, à raison d'une étude particulière de l'objet en question, peuvent être considérés comme des *experts*. Comme ils ne sont chargés que d'un seul travail, ils y porteront plus d'application et d'émulation pour justifier la confiance de l'assemblée.

La grande difficulté est dans la manière de nommer les comités. Le meilleur mode peut-être serait de commencer par une indication libre. Chaque

membre, à son gré, pourrait désigner quelque individu qui deviendrait candidat; et, d'après cette liste, on ferait la nomination à la majorité relative des suffrages.

Mais, quel que soit le mérite de ces comités, il ne faut pas que l'assemblée se repose sur eux au point de se dispenser de l'un ou l'autre des *trois débats*. On risquerait de transférer insensiblement le pouvoir de tous à un petit nombre d'individus naturellement exposés à des influences secrètes.

CHAPITRE XXVII.

DE LA FACULTÉ DE S'ABSENTER.

Je commence par deux propositions : l'une que dans toute assemblée législative l'absence, ou, pour mieux dire, l'*absentation* des membres est un mal ; l'autre, que ce mal est assez grave pour justifier une loi de contrainte.

Les inconvéniens peuvent se ranger sous six chefs :

1. Facilité de prévarication.
2. Occasion de négligence.
3. Admission d'individus moins capables.
4. Inaction de l'assemblée quand le nombre requis pour la validité de ses actes ne s'y trouve pas.
5. Danger de surprises.
6. Diminution de l'influence populaire de l'assemblée.

1. *Facilité de prévarication.* C'est plus que facilité, c'est sûreté entière, non pour une prévarication complète, mais pour une demi-prévarication. Supposez une mesure si mauvaise qu'un député, s'il était présent, ne pût, en honneur, se dispenser de voter *contre*. Craint-il d'offenser un protecteur, un ministre ou un ami? il prend le parti de s'ab-

senter; son devoir est trahi sans que sa réputation soit compromise.

Chaque votant produit par son vote deux effets égaux et distincts; il prive un parti d'un suffrage, il en donne un à l'autre. L'absent ne produit qu'un de ces effets, mais c'est toujours la moitié du mal.

2. *Négligence.* Est-on obligé de voter sur toutes les questions? on est conduit naturellement à leur donner quelque degré d'attention, à se faire un avis, sous peine de tomber dans une nullité absolue. Mais ce motif d'honneur n'existe plus quand on peut s'absenter librement. On abandonne la partie plutôt que de se compromettre. On se livre à l'indolence; et plus on néglige les affaires, moins on est en état de s'en occuper.

3. *Admission de sujets moins capables.* Dès qu'un emploi donne de la considération et du pouvoir sans imposer aucune gêne, il est brigué, acheté, trafiqué par des hommes qui n'ont ni la volonté ni la faculté de s'y rendre utiles.

Ces places deviendront souvent l'apanage de la fortune et de la dignité; mais s'il fallait en remplir assidument les fonctions, ces petits motifs de vanité ne tiendraient pas contre la gêne du travail. On ne verrait plus parmi les candidats que ceux qui trouvent dans les fonctions publiques quelque attrait particulier; et, quoique le goût pour un emploi ne fasse pas preuve de talent, il n'est point

de meilleur gage de l'aptitude au travail que le plaisir qui l'accompagne.

4. *Inaction par défaut de nombre requis.* Ce mal tient au précédent. Dès que les places seront occupées par des hommes qui n'en aiment que la décoration, ils se dispenseront au moins du courant des affaires. Il en faudra venir à l'expédient de fixer un *quota* pour former une assemblée, et cet expédient même produira des jours d'inaction.

5. *Danger de surprises.* On doit considérer comme surprise toute proposition dont le succès a résulté de l'absence, et qui aurait été rejetée dans l'assemblée complète.

6. *Affaiblissement d'influence.* L'opinion publique, dans un gouvernement représentatif, est naturellement disposée à se conformer au vœu de l'assemblée, et ne demande qu'à le connaître. Mais le vœu de l'assemblée entière aurait-il été celui de la portion dont la décision émane? Voilà ce qui devient plus problématique, à mesure que cette partie s'éloigne de la totalité. La partie absente est-elle plus grande que la partie présente? le public ne sait plus à quoi s'en tenir. En tout état de cause, l'assemblée incomplète aura moins d'influence que l'assemblée complète.

MOYENS PRÉVENTIFS.

Je me borne ici à l'idée générale. Le premier de ces moyens consiste à exiger de chaque membre, au commencement de chaque quartier, un dépôt contenant autant de fois (50 liv.) qu'il peut y avoir de jours de séance dans ce quartier. Ce dépôt lui sera rendu à la fin du terme, déduction faite de (50 liv.) pour chaque jour d'absence.

Si les députés reçoivent un salaire, ce salaire sera mis en dépôt pour subir la même retenue et de la même manière.

Cette retenue aura toujours lieu sans exception, même dans les cas où l'absence est motivée par les excuses les plus légitimes.

Ce moyen paraîtra d'abord singulier, c'est-à-dire qu'il est nouveau ; mais ce n'est pas là une objection, s'il est particulièrement efficace. Il appartient à cette classe de lois qui *s'exécutent d'elles-mêmes.** Au lieu de cette retenue, établissez une amende égale. Il faut dès lors un accusateur, une procédure, un jugement : au contraire la déduction n'est sujette à aucune incertitude ; elle s'opère d'après un simple calcul, et n'a point le caractère d'une loi pénale.

* Voyez *Théorie des peines et des récompenses*, tome 2, chap. IV.

Les émolumens sont le prix d'un service. Peut-on se plaindre qu'on y attache la condition du service rendu.

Si l'emploi est de nature à être accepté sans salaire, la chance de perdre une partie du dépôt doit être envisagée comme le prix de la place.

Souffrir des cas d'exception, ce serait dénaturer ce moyen. Son essence est dans son inflexibilité. Admettez les excuses, vous admettez la mauvaise foi, vous admettez la faveur; le refus de les recevoir devient un affront: à l'économie rémunératoire, vous substituez l'économie pénale. Mais, en cas de maladie, faut-il ajouter à ce malheur naturel un autre mal factice? Oui, pour une occasion si importante. L'homme de profession, l'artisan ne sont-ils pas sujets aux mêmes pertes? Au prix de ce seul inconvénient, on prévient des contraventions sans fin, on assure le service public, qui ne saurait être assuré par un moyen plus facile et plus doux.

Cet expédient même ne suffirait pas. Il faut y ajouter une peine coercitive, car c'est toujours là qu'il faut arriver pour donner de la force aux lois. Je propose seulement un jour d'arrêt pour chaque contravention, bien entendu que chaque excuse légitime d'absence est admise pour l'exemption de cette peine.

Ceci est nécessaire pour embrasser une classe

d'hommes sur qui la perte du dépôt n'aurait qu'une influence incertaine.

Ne verrait-on pas des riches tirer vanité d'un pareil sacrifice? Ne seraient-ils pas disposés à acquérir un poste honorable à titre onéreux? Ne verrait-on pas des devoirs ouvertement enfreints, et une sorte de gloire attachée à cette infraction même? Il se formerait peut-être deux classes dans l'assemblée, ceux qui seraient payés pour leurs fonctions, ceux qui paieraient pour ne pas les remplir; et comme l'opulence donne le ton, il pourrait en rejaillir une espèce d'avilissement sur la classe utile et laborieuse.

Il faut donc une peine qui soit telle pour tout le monde, une peine très-légère, mais inévitable. Il est vrai que les excuses seront admises; mais il n'est pas naturel que, pour éviter le désagrément d'un jour d'arrêt, on compromette son honneur par un mensonge.

Ces moyens seront encore renforcés par un registre, dans lequel tous les cas d'absence seront spécifiés. Les noms y seront inscrits, avec la date du jour de l'absence, les excuses données ou les jours d'arrêt subis. Ce mémoire sera imprimé à la fin de chaque session.

Le pouvoir d'accorder des congés ne doit pas exister. Ce pouvoir réduirait bientôt la demande qui en serait faite à une formalité futile.

Si ce règlement eût existé dans le sénat de Rome, les lettres de Cicéron ne contiendraient pas tant de plaintes amères contre ces sénateurs qui le laissaient presque seul lutter contre la corruption et l'intrigue, pour se livrer à leurs plaisirs dans un repos voluptueux, ou plutôt pour éviter de se compromettre, et prévariquer sans danger.

Pour savoir jusqu'où peut aller l'abus de l'absence, il faut considérer ce qui se passe en Angleterre.

Dans la chambre des communes, sur six cent cinquante-huit membres, on exige la présence de quarante, et souvent ce nombre ne se trouve pas. Les annales offrent peu d'exemples d'une séance où il n'ait manqué un cinquième du nombre complet. Qu'on juge par-là du cours ordinaire!

Les deux tiers de cette assemblée sont composés de personnes pour qui les fonctions du parlement ne sont qu'un objet secondaire. Mettez à part les hommes en place et les chefs de l'opposition qui cherchent à leur succéder, il reste des hommes de loi, des négocians, des hommes du monde, qui, à moins d'un intérêt particulier dans une question, ne vont à la chambre que comme à un spectacle, pour varier leurs amusemens. Ils s'en éloignent pour le moindre plaisir. Ce sont eux qui, en général, composent la classe dont les deux partis se disputent les suffrages, et à laquelle ils adressent leurs plaidoyers.

Faut-il s'en prendre aux individus? Non, car, à cet égard comme à tout autre, les hommes sont ce que les lois les font être.

Celles qui existent pour prévenir cet abus sont bien faites pour être inefficaces. Dans les anciens temps, on a statué des amendes, cinq livres sterling, puis dix, puis quarante, etc. Ce mode est passé. Il ne reste que l'emprisonnement chez le sergent de la chambre (ce qui implique une assez forte rançon à titre d'honoraires). Mais de cette peine même, il n'existe guère que la menace. Elle ne peut avoir lieu que dans le cas d'un appel spécial (*a call of the house*), comme si un devoir constant ne devait se remplir qu'à certaines époques; et, dans le cas de cet appel spécial, une excuse solide ou frivole, vague ou articulée, suffit pour se dispenser. Un tribunal peut-il être sévère quand tous les juges sont intéressés dans la contravention? Peut-on s'attendre qu'un corps politique fasse des lois efficaces pour prévenir un abus dans lequel chacun trouve son compte?

Il faut dire toutefois que cette négligence habituelle, qui aurait perdu toute autre assemblée, a des palliatifs particuliers au régime parlementaire.

La division en deux partis les a engagés insensiblement à se laisser représenter par une certaine portion de chacun d'eux. Chaque portion est comme le tout. Dans les questions importantes, c'est-à-dire

d'une importance relative au parti, les chefs donnent le signal, et l'on vient en nombre.

Il y a peu de danger de surprise, parce que les motions principales sont annoncées d'avance, et que toutes les mesures ministérielles passent par plusieurs délibérations, à jours différens. Si la décision prise par le petit nombre est contraire au vœu de la majorité, on se rassemble en force le jour suivant, et l'œuvre de la veille est abrogée.

Google

CHAPITRE XXVIII.

DE LA FIXATION DU NOMBRE NÉCESSAIRE POUR FORMER UNE ASSEMBLÉE.

Avec de bons règlemens contre l'absence, on n'aurait pas besoin de recourir à ce moyen.

Son usage principal est de contribuer indirectement à forcer la comparution. Le nombre fixe est-il en défaut? les affaires sont en retard, on commence à penser à l'opinion publique, à craindre un éclat. Ceux qui dirigent sont obligés de se donner des soins pour obtenir le nombre requis; et les moyens de rigueur ont une excuse, si la négligence devient excessive.

Cette fixation du nombre est le dernier expédient auquel on devrait recourir dans cette vue; car la suspension des affaires est-elle autre chose qu'une peine infligée aux commettans, quand les mandataires sont en faute?

Il paraît d'abord bien singulier qu'on transfère ainsi le pouvoir de toute l'assemblée à une si petite portion. C'est qu'abstraction faite d'un plan de surprise, il n'y a pas plus à craindre d'une fraction de l'assemblée que du nombre total. Abstraction faite des différences individuelles de talent, tel est le

tout, telle est chaque partie. Si le tout n'a pas la volonté de prévariquer, il n'y a pas de raison d'attribuer cette volonté à aucune des portions du tout. D'ailleurs la responsabilité, par rapport au public, est toujours la même.

On pourrait craindre qu'entre des partis formés, celui qui se trouverait un jour en force supérieure n'en abusât pour produire quelque décret contraire au vœu de la majorité. Mais ce danger ne va pas loin; car la majorité, dès le lendemain, casserait le décret de la veille, et la victoire usurpée par le parti le plus faible se changerait en une défaite honteuse.

L'avantage général, en cas d'absence, est tout entier du côté de la puissance exécutive. C'est elle qui est toujours en activité; c'est elle qui a des moyens tout particuliers d'influence pour assurer l'assiduité de ses partisans.

CHAPITRE XXIX.

FIXER L'HEURE DES SÉANCES.

Il faut bien que l'heure où la séance s'ouvre soit fixée.

Mais convient-il d'avoir une heure fixe pour la lever, même au milieu d'un débat? Je dis une heure fixe, ou à peu près, car il doit être admis qu'on laisse achever un discours commencé.

Ce règlement me paraît très-convenable, et plus important qu'il ne paraît l'être au premier aspect.

A considérer les convenances personnelles, cette fixation de l'heure, utile à tous, est nécessaire aux valétudinaires et aux vieillards. Un inconvénient qui peut détourner des personnes faibles et délicates de ce service national, ne doit pas être négligé.

Mais la raison principale est qu'il n'y a pas d'autre moyen d'assurer à chaque sujet un degré de discussion proportionné à son importance. La durée du débat est-elle illimitée? l'impatience de ceux qui se sentent les plus forts, les porte à prolonger la séance au delà du terme où les facultés de l'esprit humain peuvent s'exercer sans affaiblissement.

La conclusion est souvent précipitée, ne fût-ce que par ce sentiment d'inquiétude qui résulte de la fatigue ou de l'ennui.

Dans les circonstances où les partis sont le plus animés, où chacun d'eux, aspirant à la décision, serait le plus porté à excéder le temps ordinaire, c'est alors que la règle serait particulièrement utile : en interrompant le débat, elle favorise la réflexion, elle diminue l'influence de l'éloquence, elle donne au résultat un caractère de modération et de dignité.

1° Mais, dit-on, il en résultera des délais. Ceux qui craignent de se trouver dans la minorité prolongeront les débats, dans l'espérance qu'un jour gagné peut leur donner quelque avantage.

Je crois qu'un plan systématique de délai, fondé sur ce moyen, est peu probable. Le parti qui voudrait parler pour consumer le temps, se ferait trop de préjudice à lui-même. Parler pour ne rien dire dans une assemblée dont on entend les murmures d'indignation, devant un public qui vous juge, c'est un rôle qui demande un degré d'impudence rare ; et cependant, il faudrait supposer un grand nombre d'hommes qui entrassent dans cette honteuse conspiration pour la faire réussir.

2° On dira peut-être encore que c'est ouvrir une porte à l'intrigue : à ce genre d'intrigues qui con-

siste en sollicitations personnelles auprès des membres, dans l'intervalle des deux séances.

Mais cette objection se réduit à rien. Il n'y a pas plus de facilité à solliciter après le premier débat qu'il n'y en avait auparavant. Il y en a même moins. Car ceux qui ont énoncé leurs sentimens craindraient de se rendre suspects par un changement d'opinion si subit.

Cette objection, si elle était solide, irait à conclure que tout doit s'improviser dans les assemblées, qu'on ne doit point savoir d'avance l'objet des délibérations, qu'enfin l'unique moyen de garantir leur intégrité, est de les prendre toujours au dépourvu, et de leur couper toute communication au dehors.

PRATIQUE ANGLAISE.

Il y a une heure fixe pour le commencement des séances; il n'y en a point pour les terminer. Aussi les débats qui excitent un grand intérêt, sont-ils quelquefois de douze heures, de quinze et même au delà.

Il en résulte bien des inconvéniens, mais aucun danger, du moins par rapport aux *projets de lois*, parce que les règlemens assurent des délais. Chaque bill doit passer trois fois dans la chambre, outre la discussion dans le comité général. Il y a donc

deux ajournemens nécessaires, et il peut y en avoir un plus grand nombre.*

Les séances ne commencent qu'à quatre heures, et même plus tard. Cela tient à la composition de l'assemblée. Les ministres sont occupés le matin dans les bureaux, les juges et les avocats dans les cours de justice. Un grand nombre de négocians sont nécessairement à leurs affaires. Les différens comités de la chambre ont plusieurs personnes à appeler; et ce service dans une grande ville ne peut se faire commodément que pendant le jour.

Ces convenances ont fait préférer les séances du soir, malgré l'inconvénient de prolonger des débats bien avant dans la nuit, de produire souvent de la précipitation par l'impatience, d'affecter la santé des personnes délicates, et d'exposer ce service national à la redoutable concurrence de toutes les dissipations d'une grande ville. Si l'on voulait rétablir l'ancien usage de s'assembler le matin, on changerait nécessairement, par cette seule différence, la composition de la chambre des communes.

* Le sénat romain ne pouvait commencer aucune affaire avant le lever du soleil, ni en conclure aucune après son coucher. C'était une précaution contre les surprises; mais la méthode anglaise est bien préférable.

Démosthène fit passer un décret par surprise, après que le parti contraire au sien se fut retiré, croyant la séance finie. Ce cas n'aurait pas pu arriver dans le sénat britannique.

CHAPITRE XXX.

ÉLECTION D'ORATEURS.

Je vais indiquer un moyen de réduire le nombre des orateurs dans une assemblée trop nombreuse pour laisser à tous le droit de délibérer.

Ceci ne peut convenir qu'à des constitutions démocratiques ; car avec une bonne tactique, six cents personnes au moins peuvent exercer le droit de la parole, sans avoir besoin de le limiter à un certain nombre.

Le moyen le plus simple serait d'élire d'abord vingt-quatre orateurs en titre ; 2° de tirer au sort cent autres personnes, pour donner une chance à tous les partis ; 3° de permettre à chacun de ceux-ci de se désister de son droit en faveur d'un autre membre de l'assemblée, à son choix. Celui qui ne se sentirait pas le talent ou l'inclination de parler, céderait volontiers sa place à un homme de son parti qui lui paraîtrait plus propre à la remplir. Mais il faudrait toujours réserver à tous les membres le droit de faire une proposition, c'est-à-dire une proposition principale, et de la développer.

CHAPITRE XXXI.

DE LA MANIÈRE DE PLACER LES MEMBRES, ET D'UNE TRIBUNE POUR LES ORATEURS.

Dans une nombreuse assemblée délibérante, il ne doit point y avoir de place prédéterminée. Chacun doit prendre la sienne à son choix, selon l'ordre où il arrive.

Cet arrangement libre est préférable à un ordre fixe, pour plusieurs raisons, et d'abord, parce qu'il tend à produire un débat d'une meilleure espèce.

Les membres du même parti doivent avoir la facilité de concerter leurs opérations et de distribuer leurs rôles. Sans ce concert, les argumens ne seront jamais présentés dans l'ordre le plus convenable, ni placés sous le jour le plus avantageux. Ce n'est que par une continuelle correspondance des membres entre eux, qu'on peut prévenir une multitude d'inutilités, de longueurs, de contradictions, de répétitions, d'inconséquences et d'autres incidens dont la tendance commune est de rompre cette unité de plan nécessaire pour conduire les affaires à un dénoûment. En ceci, les intérêts de parti sont les mêmes que ceux du public. Il faut, pour

le bien public, que chaque parti puisse plaider sa cause avec toute sa force, faire valoir tous ses moyens, puisque la vérité seule a tout à gagner dans ce concours.

Des conseils tenus avant l'assemblée ne sauraient suppléer à ces petits conseils du moment. Il suffit d'une observation particulière, d'une proposition nouvelle, pour donner un nouvel aspect aux affaires, et nécessiter un changement de mesures. La prévoyance la plus consommée ne pourrait anticiper tous les incidens qui peuvent naître dans le cours d'une discussion. Il en est ici comme d'une bataille. Le meilleur plan formé d'avance ne pourrait jamais suppléer au besoin de ces ordres occasionels, suggérés à chaque instant par les événemens de la journée.

La pratique anglaise est conforme à cette théorie. L'arrangement étant libre, les deux partis se sont naturellement placés aux deux côtés de la salle. Le premier banc, à la droite de l'orateur, qu'on appelle le *banc de la trésorerie*, est occupé par les ministres et les autres personnes en place; mais c'est une affaire de courtoisie et non de droit. Le premier banc à sa gauche est celui où siégent les principales personnes du parti de l'opposition.

Il y a une seule exception à cette liberté des places, exception louable dans le principe, mais trop rare dans la pratique pour créer un inconvénient.

« Il est entendu, dit M. Hatsell, que les membres qui ont reçu les remercîmens de la chambre dans leur *place*, ont droit à cette *place*, au moins pendant la durée de ce parlement, et elle leur est généralement allouée par la courtoisie de la chambre. » (Hatsell, 67.)

Dans la chambre haute, différens bancs sont appropriés de droit à différens ordres, un aux évêques, un autre aux ducs, etc. ; mais ces appropriations sont fort peu observées.

Les états de Hollande et de West-Frise s'assemblaient dans une salle où, à en juger par le local, la fixation des places devait être de rigueur. Chaque ville avait son banc ou sa part de banc. Les places étant toutes occupées, on ne pouvait en changer sans occasioner quelque dérangement. Quant aux inconvéniens qui devaient en résulter, c'est une matière à conjecture, et rien de plus, car tout se passait en secret dans les assemblées bataves. On n'y a jamais connu cette liaison essentielle entre la liberté et la publicité, qui se maintiennent l'une par l'autre.

Cet arrangement libre est favorable à l'égalité, dans un cas où l'égalité ne pouvant nuire à personne, est justice. Prévenir des disputes de préséance, prévenir ces vaines contestations d'étiquette, qui ont si misérablement absorbé l'attention des assemblées politiques, ce serait déjà un grand

bien. Mais corriger la disposition même qui fait attacher de l'importance à ces distinctions, est un avantage bien supérieur. Pour exécuter ce plan d'injures graduées, on commence par supposer qu'une place est préférable à toute autre, et que l'occuper est une marque de supériorité. Ce système d'insultes qui vont régulièrement en croissant de la première place à la dernière, est ce qu'on appelle *ordre, subordination, harmonie;* et ces distinctions honorifiques, c'est-à-dire, ces gradations d'affronts reçus et rendus avec privilége, sont ordinairement envisagées avec plus de respect, et défendues avec plus d'opiniâtreté que les lois les plus importantes.

C'est là une cause de contentions et de petitesses qu'il faut exclure d'une assemblée politique. Les distinctions de places et les disputes de rang y doivent être inconnues. *Merita sua teneant auctores : nec ultra progrediatur honos quam reperiatur virtus.*

En Angleterre, on entend parler quelquefois d'une querelle de préséance, mais ce n'est jamais que dans des assemblées d'amusement, entre des femmes, et seulement entre elles. Si ces démêlés parviennent jusqu'aux hommes, ils n'y prennent part que comme à un sujet de plaisanterie.

Y aura-t-il une place assignée à ceux qui parlent?

Pour répondre à cette question, il faudrait avoir deux données, la forme et la grandeur de la salle, et le nombre des députés.

Dans une assemblée nombreuse, l'orateur est mieux entendu en parlant d'une tribune placée près du centre, et visible à tous. Le débat, mieux suivi, cause moins de fatigue. Ceux qui ont la voix faible ne sont pas obligés de la forcer pour se faire entendre aux extrémités, et c'est une considération qui n'est pas à dédaigner dans une assemblée politique où il doit y avoir une grande proportion d'hommes âgés et studieux.

La police y gagne. Si chacun peut parler de sa place, il y a tout au moins danger de confusion; il est plus difficile au président de prévenir les interruptions irrégulières. La nécessité d'aller à la tribune arrête une foule de propos insignifians et précipités; c'est un acte délibéré qu'on ne fait qu'après avoir réfléchi sur ce qu'on veut dire : il faut se mettre en scène, et il est ridicule d'appeler l'attention sur soi quand on n'a rien à dire qui soit digne de cette attention.

D'ailleurs, dès qu'il y a une tribune établie pour être le lieu de la parole, tout le reste de l'assemblée doit être sous la loi du silence. Si quelqu'un parle hors du lieu privilégié, il commet une irrégularité sensible, et il est aussitôt rappelé à l'ordre.

La tribune présente enfin un certain avantage

d'impartialité. Si l'assemblée, selon la disposition de tous les corps politiques, se forme en deux partis, chacun tend naturellement à se cantonner dans une portion de la salle. Si chacun parle du sein de son parti, on sait d'avance dans quel sens il va parler; mais il y a toujours des hommes plus ou moins impartiaux et indépendans. — Il est bon d'appeler tous les membres à parler d'une tribune, la même pour tous, qui ne présente pas l'association de l'individu avec le parti auquel il tient. Je sais que ce moyen ne va pas loin, parce que tous les individus se connaissent bientôt les uns les autres; mais il n'en est pas de même par rapport au public qui les écoute, et qui est dérouté quand il est appelé à juger l'orateur sur ce qu'il dit, et non d'après la place d'où il parle.

C'est une gêne, dira-t-on, et cette gêne peut priver l'assemblée des lumières d'un homme timide qui craint de se mettre en scène d'une manière trop marquée.

On peut dire encore qu'il en résulterait une perte de temps, si, pour un seul mot à dire, une courte explication, un rappel à l'ordre, il fallait traverser la salle, et se rendre à la tribune.

Ces deux objections ont peu de valeur. La première suppose un degré de timidité qui est bientôt surmonté par l'habitude. Un homme exercé parle d'une place comme d'une autre. Il parle mieux là

où il est mieux entendu. Il parle plus librement là où il parle avec moins d'effort.

Pour les courtes explications, le président peut les permettre à un membre sans se déplacer. Ce sont des minuties sur lesquelles il se forme bientôt une routine de détail.*

Les deux chambres du parlement britannique n'ont point de tribune, et il n'en résulte aucun inconvénient grave. Toutefois il faut observer que ces assemblées sont rarement nombreuses, qu'il y a peu d'orateurs habituels, et que ceux-ci occupent presque toujours les mêmes places. Mais quand un membre veut parler d'un siége éloigné, il parle avec un désavantage manifeste ; il est moins bien entendu de l'assemblée, et souvent point du tout de la galerie. Il est peu de débats importans

* La tribune, telle qu'elle est établie dans la chambre des députés de France, est sujette à d'autres objections. Le président est placé derrière l'orateur : dès lors une des règles essentielles ne peut pas être observée, celle d'adresser la parole au président et à lui seul.

Cette position offre un autre inconvénient. Si l'orateur s'écarte de la question ou de l'ordre, le président ne peut pas l'interrompre ou s'en faire entendre, sans agiter sa bruyante sonnette. Ce mode d'avertissement, désagréable en lui-même, provoque l'amour-propre et l'irrite tout autrement que ne ferait un signe ou un mot de la part du chef de l'assemblée.

où les rapporteurs des papiers publics ne soient réduits à supprimer la mention de quelque discours dont il n'est parvenu jusqu'à eux que des sons épars et des phrases rompues.

CHAPITRE XXXII.

DU COSTUME.

L'établissement d'un *costume* pour les membres, durant les heures des séances, est un de ces points sur lesquels il ne conviendrait pas de heurter des habitudes nationales ; l'objet n'est pas toutefois aussi peu important qu'on pourrait le croire au premier aspect.

1° Le costume sert à distinguer les députés d'avec les spectateurs : il peut prévenir une usurpation de privilége.

2° La robe peut remplir le but d'une loi somptuaire, sans en avoir la rigueur. Cette égalité apparente défend l'homme de mérite pauvre d'une comparaison désavantageuse avec le faste de la fortune.

3° Le costume tend d'une autre manière à mettre les individus de niveau, en diminuant les désavantages de ceux qui ont à lutter contre quelque défaut corporel.

4° Il produit une certaine impression de respect sur les spectateurs ; il place les membres eux-mêmes dans une situation plus distinguée : deux causes qui tendent également à maintenir l'ordre, et à inspirer les bienséances.

5° Dans le cours d'un débat où les partis se balancent et où l'on peut craindre l'intrigue et la corruption, le costume peut servir à éclairer les démarches des membres, à signaler ce qui se passe autour d'eux. Toute communication avec eux devient plus manifeste et attire l'attention publique. Ce moyen, je le sens, n'est pas d'une grande force ; mais si l'on peut, sans inconvénient, mettre un grain de plus dans la balance de la probité, il ne faut pas le négliger.

6° Dans un tumulte populaire tel que toute assemblée politique est exposée à en voir naître autour d'elle, un habit qui annonce la dignité de celui qui le porte, peut disposer le peuple au respect, et donner aux membres plus d'influence pour calmer l'orage.

7° Si le tumulte s'élève au point de menacer personnellement quelques membres de l'assemblée, le simple acte de poser leur signalement peut favoriser leur retraite. Le chancelier Jefferies, ce juge si fameux sous Jacques II, par ses arrêts sanguinaires, réussit, en quittant les marques de sa dignité, à éluder, pour quelque temps, les fureurs de la populace.

Ces diverses raisons ne sont pas également applicables à toutes les assemblées politiques.

CHAPITRE XXXIII.

DE L'ADMISSION DES ÉTRANGERS.

Nous avons vu dans le chapitre de la *publicité* les raisons pour admettre une certaine portion du public aux séances de l'assemblée, et nous avons indiqué les cas d'exception. Le nombre admis doit être aussi grand que possible, sans nuire à la facilité de parler et d'entendre : considération majeure qui réduit la salle à des dimensions beaucoup plus petites qu'un théâtre ordinaire, car on ne peut pas exiger d'un député du peuple la force de voix et la déclamation d'un acteur.

L'expérience de la France a fait voir d'autres dangers dans un nombre de spectateurs égal ou supérieur à celui de l'assemblée. Il est vrai que ces dangers auraient pu être prévenus par une police sévère, mais cette police est plus difficile à maintenir à proportion que le nombre est plus grand. D'ailleurs, il est des hommes qui s'enivrent de la popularité du moment ; ils s'occuperaient plus de l'audience que de l'assemblée, et la discussion pourrait prendre une tournure plus favorable aux mouvemens oratoires qu'aux preuves logiques.

Il conviendrait, dans la distribution de ces pla-

ces, d'allouer une tribune particulière aux tachygraphes; une autre aux jeunes élèves qui étudient les lois, et qui trouveraient là une école et des modèles; une autre à des magistrats, dont la présence peut être doublement utile. Il faudrait mettre aux ordres du président des places de réserve, pour des ambassadeurs et des étrangers, qui remporteraient de ce spectacle des impressions avantageuses pour la nation et fructueuses dans de bons esprits. Cynéas sortit de Rome plus frappé de respect par la vue du sénat, qu'il ne l'eût été par toute la magnificence de la cour de Perse.

Par rapport aux places dans la tribune publique, elles devraient être payées. C'est l'arrangement le plus favorable à l'égalité, dans un cas où l'égalité est justice. Si vous les laissez prendre aux premiers venus, dans les jours d'affluence, vous aurez un grand nombre d'aspirans trompés dans leur attente. Les plus forts et les plus grossiers auront tout l'avantage dans ce concours. * La galerie sera composée des spectateurs qui ont le moins à profiter par les discussions, et le plus à perdre par la cessation de leurs travaux. Leur nombre et leur défaut d'éducation pourraient souvent les porter à

* Ce fut long-temps un métier pour des hommes du peuple, de s'emparer de bonne heure des places dans la tribune de l'assemblée nationale, pour les vendre.

braver l'assemblée, à troubler les débats par leurs approbations ou leurs murmures.

Si la disposition des billets était dans les mains du gouvernement, on ne manquerait pas de l'accuser de partialité et d'intention dangereuse. Voilà, dit-on, les ministres qui nous entourent de leurs créatures pour gêner nos délibérations, etc.

Ce sujet de mécontentement serait écarté, en donnant les billets d'admission aux membres eux-mêmes, et je n'y vois qu'un seul inconvénient, celui de resserrer la prérogative de la publicité au lieu de l'étendre, de faire dégénérer en faveur personnelle un droit commun, et d'aller ainsi contre le principe de l'égalité sans aucun avantage.*

Un prix d'entrée réunit toutes les conditions : c'est une mesure imparfaite, il est vrai, mais la seule possible de la valeur qu'on attache à cette jouissance ; et c'est aussi la preuve d'un état qui garantit une bonne espèce de spectateurs.

Ce moyen, je l'avoue, n'est pas noble, mais l'emploi des produits pourrait l'ennoblir. Quant aux bons mots empruntés du dictionnaire du théâtre, il faut s'y attendre et s'y résigner.

Doit-on admettre les femmes? Non. J'ai hésité,

* Tout cela s'est concilié en Angleterre par un usage non autorisé, mais établi. Une petite somme donnée aux huissiers vous introduit dans la galerie, aussi-bien qu'un billet d'un membre.

j'ai pesé les raisons pour et contre, je répugnais à un éloignement qui paraît un acte d'injustice et de mépris. Mais les craindre, est-ce les mépriser? Les écarter d'une assemblée où la tranquille et froide raison doit régner seule, c'est un aveu de leur influence qui ne saurait blesser leur orgueil.

Les séductions de l'éloquence et du ridicule sont des moyens dangereux dans une assemblée politique. Admettez les femmes, vous donnez un nouveau degré de force à ces séductions. Devant ce tribunal dramatique et passionné, une discussion qui n'aura de mérite que la justesse et la profondeur, ne fera au vrai sage qu'une réputation de dissertateur ennuyeux. Toutes les passions se touchent et s'allument réciproquement. Le droit de haranguer ne sera souvent qu'un moyen de plaire; et le premier moyen de plaire à la sensibilité des femmes, c'est de montrer une âme susceptible d'émotion et d'enthousiasme. Tout sera sur un ton exalté, brillant ou tragique. On voudra partout du mouvement et des images. Il faudra parler de la liberté dans un style lyrique, et faire des hymnes sur les grands événemens qui exigent le plus de calme. Il n'y aura de prix que pour les choses fortes et hardies, c'est-à-dire pour les avis imprudens et les mesures extrêmes.

Chez les Anglais où les femmes ont si peu d'influence sur les affaires politiques, où elles aspirent

si peu à s'en mêler, où les deux sexes sont dans l'habitude de se séparer même après les repas familiers, on ne permet pas qu'elles soient présentes dans les débats parlementaires; on les a exclues de la chambre des communes, d'après l'expérience et en connaissance de cause. On avait observé que leur présence donnait aux délibérations une tournure particulière, que l'amour-propre jouait un plus grand rôle, que les personnalités étaient plus vives, et qu'on sacrifiait trop à la vanité du bel esprit.

CHAPITRE XXXIV.

DES FORMULES.

Les formules sont les modèles de ce qui doit être dit à chaque occasion par l'individu auquel on prescrit de s'expliquer d'une certaine manière. On ne peut guère déterminer d'avance de quelles formules une assemblée peut avoir besoin. Il en faudra plus ou moins, selon sa constitution, selon le nombre de ses membres, selon la nature de ses pouvoirs.

Il faut, par exemple, que le président prenne toujours les voix de la même manière, en employant les mêmes expressions; que les membres de l'assemblée fassent usage des mêmes termes pour présenter les propositions, pour requérir l'exercice de tel ou tel de leurs droits, etc., etc.

Tout ce qui n'est pas nécessaire dans les formules y est pernicieux. *Clarté* et *brièveté*, voilà leurs qualités essentielles. Les orner aux dépens de la précision, c'est les défigurer.

Non-seulement les formules abrégent, elles ont encore une utilité supérieure; elles empêchent les variations qui peuvent avoir quelque objet caché, et surtout elles préviennent des disputes. En An-

gleterre, la sanction royale est toujours exprimée par le même mot, *le roi le veut;* et s'il rejetait un bill, la formule du refus est également déterminée, *le roi s'avisera.*

Les formules juridiques n'ont que trop mérité le reproche qu'on leur fait presque partout, d'être en même temps vagues et prolixes, de pécher par omission et par excès.

Leur prolixité s'explique aisément dans tous les cas où les hommes de loi ont pu trouver dans l'entassement des paroles, un prétexte pour se rendre nécessaires, pour mettre leurs services à un plus haut prix. Quand l'esprit fiscal s'est introduit dans la procédure, on a fait un trafic des mots : on a donné plus d'étendue aux formules pour en tirer plus de profit.

Il est des cas où on a cru devoir proportionner le volume des paroles à l'importance du sujet. Expédier une matière grave en deux ou trois mots, ce n'était pas s'en faire une idée assez haute ni la traiter assez dignement. Erreur de petit esprit. Les pensées sublimes sont rendues par un seul trait.

CHAPITRE XXXV.

TABLEAU DES RÈGLEMENS.

Quand on a établi de bonnes règles, il reste encore à prendre des arrangemens pour en faciliter l'exécution, pour les rendre notoires; car une loi ne peut avoir d'effet qu'autant qu'elle est connue.

Le règlement de l'assemblée, rédigé en forme de tableau et lisible de toutes les parties de la salle, doit être placé à côté du président.

S'il y a trop de matière, il faut multiplier les tableaux : mais tous les points essentiels doivent être réunis dans le tableau principal.

Dans toute grande assemblée politique, rien de plus fréquent que l'appel aux règlemens, soit pour attaquer, soit pour se défendre. La contravention consume du temps, la correction en consume encore. Les règles sont toujours pour une partie de l'assemblée comme si elles n'étaient pas. Les membres novices les connaissent mal, et les vétérans les plus exercés ne les ont pas toujours présentes à l'esprit. Tel est, du moins, l'état des choses dans le parlement britannique; et cela ne peut pas être autrement, parce que les règlemens, loin

d'être exposés aux yeux, n'existent que par tradition et ne sont confiés qu'à la garde d'une mémoire trompeuse.

Un tableau en petit ne répondrait pas au but. Un tableau en grand est un objet d'étude dans tous les momens où l'attention est vacante. La moindre contravention devient sensible, et par cela même, les fautes deviennent rares; car on ne manque point aux règles quand on ne peut pas y manquer impunément, quant on a devant les yeux la loi qui vous condamne, et un tribunal qui vous juge au moment même. On ne sera pas plus tenté de la violer que de manier du fer rouge. La procédure qui se traîne à pas de tortue dans les autres routes, est dans celle-ci rapide comme l'éclair.

Les lois générales, quelque soin qu'on prenne pour les promulguer, ne sont jamais susceptibles d'une notoriété universelle. Mais les lois particulières, faites pour une assemblée, peuvent être constamment en évidence dans son enceinte. Le moyen en est si facile et si connu! En Angleterre il n'y a pas de club qui n'ait son règlement affiché dans sa salle : même prévoyance dans des maisons de jeu. Mais une réflexion amère et qui revient souvent, c'est que la sagesse dans la conduite des affaires humaines est souvent en raison inverse de leur importance. Les gouvernemens ont de grands progrès à faire avant d'avoir atteint, dans le ma-

niement des choses publiques, à la prudence qu'on apporte communément aux affaires privées. La cause du mal est facile à indiquer ; le remède ne l'est pas.

Digitized by Google

CHAPITRE XXXVI ET DERNIER.

DE L'ÉDIFICE CONVENABLE POUR UNE NOMBREUSE ASSEMBLÉE.

La magnificence de l'architecture dans un édifice destiné à une grande assemblée politique, serait presque toujours nuisible sous le rapport de l'utilité. Les points essentiels à considérer sont : 1° pour les membres, la facilité d'entendre ; 2° pour le président, la facilité de voir ; 3° la commodité personnelle des individus ; 4° et enfin la promptitude du service.

S'il est des siéges reculés où la voix n'arrive que difficilement, l'attention, rendue pénible, ne saurait se soutenir long-temps. La même distance dérobe une partie de l'assemblée à l'inspection du chef, et de cette seule cause peut naître un désordre habituel.

D'ailleurs, ceux qui n'entendent pas sont réduits à juger d'après une opinion empruntée. C'est ainsi que ces grandes assemblées populaires, dans les républiques anciennes, se soumettaient nécessairement à la direction de deux ou trois démagogues.

La difficulté de se faire entendre peut écarter du service les hommes les plus capables, si la force

de leur organe n'est pas proportionnée à l'espace que la voix doit remplir. Démosthène peut être réduit à céder la place à Stentor. La première qualité requise n'est plus le mérite de l'esprit, mais un avantage physique qui, sans être incompatible avec le talent, ne le suppose point. La présomption serait même en faveur de l'homme faible et valétudinaire; l'inaptitude aux exercices corporels étant en partie la cause, en partie l'effet d'une disposition studieuse.

Une forme à peu près circulaire; des gradins qui s'élèvent en amphithéâtre; le siége du président placé de manière qu'il voie toute l'assemblée et qu'il soit vu de l'orateur; un espace central pour les secrétaires et les papiers; des chambres attenantes pour les comités; des tribunes pour les auditeurs; une loge particulière pour les auteurs des papiers publics, voilà les points les plus importans. Je n'entre dans aucun détail sur la salubrité de la salle et la commodité du service. Je dirai seulement qu'une salle bien adaptée à tous ces objets a plus d'influence qu'on ne le croirait d'abord pour assurer l'assiduité des membres, et pour faciliter l'exercice de leurs fonctions.

Digitized by Google

RÈGLEMENT

POUR

LE CONSEIL REPRÉSENTATIF

DE LA

VILLE ET RÉPUBLIQUE DE GENÈVE.

Digitized by Google

Digitized by Google

EXPOSÉ PRÉLIMINAIRE.

Après avoir lu cette théorie, on verra peut-être avec intérêt comment et avec quel succès elle a été mise en œuvre dans le conseil représentatif de la république de Genève.

Cette ville, après avoir recouvré sa liberté à la suite des événemens de 1813, et par la protection des souverains alliés, ne reprit pas son régime démocratique. Le pouvoir souverain fut transféré à une assemblée de deux cent cinquante députés graduellement amovibles.

Ce conseil représentatif sanctionne les lois : il statue sur les impôts : il élit les membres du conseil d'état, les syndics, les juges, les députés à la diète, etc.

Le conseil d'état, composé de vingt-huit membres, est inamovible : il est chargé de l'administration : il a l'initiative des lois; et, de plus, il préside; il délibère; il vote dans l'assemblée représentative.

Le premier soin du conseil représentatif, dès qu'il fut institué, fut de nommer un comité pour préparer un projet de règlement. Comme on savait que je m'étais long-temps occupé de cet objet, je fus nommé de ce comité et chargé du premier travail. Je m'estimai fort heureux de me prévaloir

de la rare circonstance d'une assemblée nouvelle qui n'avait point encore d'organisation, pour lui en présenter une qui fût conforme, autant qu'il était possible, aux excellens principes dont j'avais vu de si heureux effets en Angleterre. Mon projet, soumis à de longues discussions, d'abord dans le comité, ensuite dans l'assemblée, fut modifié dans divers détails; mais il ne fut point altéré dans les dispositions principales. On conserva toutes les règles relatives aux débats, et toutes les précautions qui tendent à maintenir la liberté du corps délibérant.

En faisant ce projet, il avait toujours fallu consulter notre constitution, pour mettre notre règlement en harmonie avec elle.

Nous ne pouvions pas, par exemple, nous conformer, en tout point, aux principes qui ont été exposés dans le chapitre de la *Présidence*, parce que notre constitution attribue la présidence au premier syndic, et que ce magistrat change toutes les années.

Nous ne pouvions pas nous conformer aux règles qui ont été données dans le chapitre de la promulgation des *Propositions et des projets de loi*, puisqu'à cet égard notre conseil représentatif n'avait rien à faire : la constitution attribuant exclusivement l'*initiative des lois* au conseil d'état.

Nous avions des précautions particulières à

prendre pour assurer la liberté de la parole et celle des suffrages, puisque le conseil d'état est toujours présent à nos délibérations. Cette circonstance, au premier aspect, paraît très-défavorable à la liberté ou à l'harmonie ; elle semble mettre en contact deux corps rivaux, et devoir tourner, selon l'occasion, à une condescendance passive ou à une lutte plus ou moins hostile.

A ces différences près, un membre du parlement britannique, qui serait présent à une de nos séances, y retrouverait toutes les formes auxquelles il est accoutumé : par exemple, les propositions connues d'avance ; consignées par écrit ; point de lecture de discours ; point de liste d'orateurs ; trois débats distincts sur les lois ; la conversion de l'assemblée en comité général, et les mêmes règles de police.

On dira peut-être, en considérant l'extrême disparité des deux états, qu'on ne conçoit pas comment le même mode d'agir peut convenir à deux assemblées dont l'une représente une population de quarante à cinquante mille âmes, et l'autre de quinze ou seize millions.

Mais cette vague objection ne soutient pas l'examen. Les règles qui doivent produire une bonne discussion sont prises dans la nature d'une assemblée délibérante, et ne dépendent pas du nombre des gouvernés. On ne suit pas d'autres règles

d'arithmétique pour les grands nombres que pour les petits.

Ce qu'il faut de plus dans un grand état, c'est un corps législatif divisé en deux chambres : c'est une discussion lente, qui donne le loisir de rassembler des informations d'autant plus difficiles à obtenir que l'empire est plus étendu ; ce sont enfin de plus grands moyens de publicité. Dans un canton de Suisse, on a tous les renseignemens sous la main : tous les intéressés peuvent savoir en même temps quel est le projet de loi dont on s'occupe, et faire parvenir leurs réclamations, à moins que le gouvernement n'affectât un secret qui serait bien contraire aux principes d'une constitution représentative.

Il est quelques dispositions de notre règlement qui ne seraient pas entendues, si je n'en développais les motifs.

J'ai dit plus haut que le conseil d'état possède seul le droit de proposer, qu'il est présent à toutes les délibérations, et que le premier syndic, qui est le chef du conseil d'état, est aussi le président du conseil représentatif. Mais je n'ai pas fait connaître toutes les attributions de ce dernier conseil, et tous les moyens que son règlement lui assure pour maintenir son indépendance.

Si la constitution n'eût pas donné l'initiative exclusivement au conseil d'état, il eût fallu qu'elle

lui donnât le droit de refuser sa sanction, sans quoi le conseil représentatif n'aurait eu aucun frein légal. Mais ce veto était-il possible? Le conseil d'état n'eût-il pas été trop faible pour l'exercer? S'il eût tenté de le soutenir contre une nombreuse majorité, n'y eût-il pas eu des chocs dangereux? N'eût-ce pas été réaliser la fable du pot de terre et du pot de fer.

Le conseil représentatif n'a pas et ne doit pas avoir l'initiative; mais il n'est pas réduit au seul acte d'approuver ou de rejeter. Il a le droit d'amender. Il l'exerce sur tous les articles d'une loi, et même d'une manière très-heureuse sur la totalité d'un projet de loi. C'est ce qu'on peut voir dans le chapitre VIII. *Des commissions.*

Dès que le conseil d'état propose une loi, on demande qu'il soit nommé une commission pour l'examiner. L'assemblée passe à ce qu'on appelle un tour de *préconsultation* dans lequel chaque membre peut présenter ses observations et les recommander à la considération du comité futur. On procède ensuite au choix de ce comité, et la préconsultation même est un très-bon moyen de connaître ceux qui sont les plus propres à y entrer. Le comité travaille en particulier. Il a toujours dans son sein deux membres du conseil d'état pour veiller au maintien du droit d'initiative de ce conseil. Le comité rapporte son ouvrage avec tous les amende-

mens qui ont eu la pluralité des voix, et il nomme un de ses membres pour en exposer les motifs.

C'est ce plan amendé qui est soumis à la discussion de l'assemblée, avec cet avantage essentiel qu'il ne se présente plus comme l'œuvre exclusive du conseil d'état, qu'on le critique avec la plus grande liberté, sans attaquer ce conseil même, et que des conseillers d'état qui, peut-être, n'auraient pas osé, par ménagement, censurer l'ouvrage du corps dont ils font partie, portent librement leurs coups sur celui de la commission. C'est par-là que tout est sauvé, l'initiative d'une part, et le droit d'amender de l'autre, et que deux conseils qui siégent ensemble avec des prérogatives différentes et rivales, ont conservé entre eux un esprit d'harmonie qui me paraît avoir tous les caractères de la durée.

L'article L du règlement prescrit de soumettre séparément aux votes chaque clause d'une loi. Nous avons vu que sans cela le vote ne serait pas entièrement libre. Il laisserait bien la faculté d'approuver ou de rejeter, mais il ne donnerait pas celle de choisir. Voilà un point sur lequel notre conseil représentatif est bien supérieur à notre ancien conseil général, qui était réduit à prendre ou à refuser une loi tout entière, quelque complexe qu'elle fût : ses actes même de souveraineté portaient un caractère de faiblesse et de contrainte.

L'article LII sur les *représentations* a besoin d'être expliqué. Chaque membre a le droit de porter à l'assemblée toute espèce de réclamation sur des infractions de loi. Si le conseil d'état ne donne point de réponse satisfaisante, et que la même représentation, renouvelée dans la session suivante, soit appuyée de cent suffrages, il faut que, dans l'espace de trois jours, elle soit soumise au conseil représentatif qui doit prononcer en dernier ressort. Voilà encore un avantage éminent de notre nouvelle constitution sur l'ancienne. Quand les citoyens portaient au petit conseil une représentation en grande pompe, pour se plaindre qu'une loi avait été violée par le gouvernement, ce gouvernement, juge et partie, répondait qu'il n'avait point violé la loi. L'accusé déclarait sa propre innocence; les représentations se réitéraient; les esprits s'échauffaient : et il n'y avait point d'issue à ce labyrinthe, sinon le malheureux moyen d'une insurrection ou d'un appel à des médiateurs étrangers.

L'article LIV est relatif au droit de faire des *propositions*. Chaque membre peut, à certains jours réglés, présenter telle proposition qui lui paraît convenable, en la rédigeant d'avance par écrit. Il en développe les motifs, et chacun peut la défendre ou l'attaquer. Ces propositions ne sont qu'individuelles, et on ne les soumet point au vote de

l'assemblée : mais le conseil d'état est tenu d'y répondre dans la session suivante.

Ce droit de proposer, si sagement subordonné et restreint, est toutefois d'une grande importance, non-seulement parce qu'il inspire à plusieurs le désir de mettre en avant quelque idée ou quelque projet salutaire, mais surtout parce qu'il fournit un moyen de soumettre à un examen public tous les actes du conseil d'état : car il n'en est aucun qui ne puisse devenir l'objet d'une proposition individuelle ; et la manière dont cette proposition est accueillie dans le conseil représentatif, est une déclaration de son opinion, qui, sans avoir la formalité et le danger d'un jugement, peut produire le même effet.

L'art. LXXIV soumettait le règlement à une révision générale, si elle était désirée après un an. Ce terme est expiré. La révision a été proposée et refusée, et le règlement confirmé pour un an de plus.* On a voulu qu'il passât par une épreuve plus complète avant d'y faire aucun changement ; et il est plus que probable qu'il n'en subira point d'essentiel. Ceux même qui n'avaient adopté des formes si nouvelles pour nous qu'avec une espèce de défiance ou de répugnance, ne voudraient pas revenir à notre

* Le règlement a été confirmé d'année en année sans examen.

ancien mode de délibération. Il est possible que ce règlement ait quelques antagonistes secrets qui voudraient diminuer la liberté du conseil représentatif, pour augmenter la puissance du conseil d'état. Je suis très-éloigné d'attribuer de si courtes vues à ce conseil lui-même. Il s'est montré constamment fidèle à l'observer et à le soutenir. Il a trop de prudence et de lumières, pour ne pas voir que les représentans de la nation ne pourraient rien perdre de leur indépendance, sans perdre proportionnellement de leur influence sur l'esprit public, et que si les décisions du conseil représentatif cessaient d'être respectées, le gouvernement n'aurait aucun moyen de force pour y suppléer. Ces deux pouvoirs se maintiennent en se contenant réciproquement dans leurs limites : et celui qui est particulièrement appelé à contrôler les opérations de l'autre, quoiqu'il lui présente quelquefois le caractère fâcheux d'une opposition, est le véritable conservateur de son autorité. Tout ce qu'on pourrait dire à cet égard me paraît renfermé dans le mot heureux d'un officier français à Bonaparte. Celui-ci, dans l'ivresse du pouvoir, se vantait d'avoir réduit le sénat et le corps législatif à n'être que les très-humbles exécuteurs de ses volontés. *Oui, Sire*, répondit le militaire, *mais ce qui résiste, appuie.*

Digitized by Google

RÈGLEMENT

POUR LE CONSEIL REPRÉSENTATIF DE LA VILLE ET RÉPUBLIQUE DE GENÈVE,

Arrêté définitivement dans ce conseil le 16 novembre 1814.

ARTICLE PREMIER.

Le serment imposé par la constitution aux membres du conseil représentatif, sera conçu en ces termes :

« Nous jurons devant Dieu,

» D'user en dépositaires fidèles des pouvoirs constitutionnels que nous tenons de nos concitoyens, » de consulter, en tout et avant tout, dans l'exercice de nos fonctions, leurs vrais intérêts, selon » les lumières de notre conscience.

» Nous jurons

» De garder religieusement le secret dans tous » les cas où il nous sera enjoint par une délibération du corps représentatif.

» Nous jurons

» De faire tous nos efforts pour procurer de plus » en plus l'honneur et la prospérité de la république, pour maintenir son indépendance, de

» même que la sûreté et la liberté de tous les in-
» dividus qui la composent.

» Nous jurons

» De maintenir la religion chrétienne et les
» bonnes mœurs, de donner l'exemple de l'obéis-
» sance aux lois, et de remplir tous les devoirs que
» nous impose notre union au corps helvétique.

» Que Dieu, témoin de ces promesses, nous
» punisse, si nous y contrevenons. »

ART. II.

Ce serment sera lu par le président, chaque membre du conseil debout, tenant la main levée, et prononçant à voix haute, tous ensemble, à la fin de chaque article : *Je le jure.*

ART. III.

Prière à l'ouverture de chaque séance.

« Dieu tout-puissant, protecteur de cette répu-
» blique, nous implorons sur elle et sur nous ta
» bienveillance paternelle; bénis nos délibérations,
» écartes-en les passions dangereuses, fais servir
» nos travaux à l'avancement de ton règne comme
» au bien de cette patrie qui nous a confié ses des-
» tinées. Seigneur! que sa félicité soit toujours
» notre but et notre récompense. »

Prière en terminant la séance.

« Au Roi des siècles, invisible, immortel, au » Dieu seul sage et tout-puissant, soient honneur, » louange et gloire. *Amen.* »

CHAPITRE PREMIER.

De la Présidence et du Secrétariat.

ART. IV.

La présidence sera exercée par M. le premier syndic, et, en cas d'empêchement, par l'un des autres syndics, à son choix, ou, à leur défaut, par l'un de MM. les conseillers d'état désigné par le président ; et s'il n'y a pas désignation, par le membre du conseil d'état le premier en rang, lequel aura aussi le droit de se faire remplacer par un autre membre du conseil d'état, à son choix.

ART. V.

Le président, à l'ouverture de la séance, fera lire le procès verbal de la séance précédente, et le signera après qu'il aura été approuvé. Il fera lire ensuite l'ordre du jour, et mettra l'assemblée en activité. Ce n'est point lui qui ouvrira les propositions dans l'assemblée au nom du conseil

d'état. Il ne délibérera point. Il n'agira et ne parlera que comme organe de l'assemblée, et conformément à son vœu, pour y maintenir l'ordre et faire exécuter la constitution et le règlement.

ART. VI.

Si le président veut faire usage de son droit comme membre de l'assemblée, pour délibérer, il quittera son siége et se fera remplacer pendant ce temps-là, suivant la forme fixée par l'article quatre.

ART. VII.

Le président ne votera que dans le cas où les voix seraient également partagées.

ART. VIII.

Le conseil représentatif aura deux secrétaires. Ils tiendront un registre dans lequel les matières seront inscrites selon l'ordre où elles doivent venir en discussion. Ils tiendront de plus les registres mentionnés dans les chapitres subséquens.

Le procès verbal des séances contiendra les divers incidens qui mériteront d'être notés, l'énoncé des propositions, leur issue, le nombre des votans de part et d'autre, lorsqu'ils auront été comptés.

Ces fonctions seront remplies par MM. les secrétaires d'état.

CHAPITRE II.

Du mode de proposer.

ART. IX.

Le conseil représentatif, d'après l'édit constitutionnel, ne devra délibérer que sur des propositions qui lui seront portées par le conseil d'état.

ART. X.

L'édit constitutionnel admet trois exceptions à cette règle fondamentale. 1° Pour les objets de police interne de l'assemblée. 2° Pour les représentations. 3° Pour des amendemens sur des propositions du conseil d'état.

ART. XI.

Tous les sujets qui doivent être soumis à la délibération de l'assemblée seront inscrits, selon l'ordre du temps, dans un registre ouvert à la chancellerie, trois jours, au moins, avant l'ouverture de la session.

ART. XII.

Dans le cas où le conseil d'état jugera convenable d'intervertir cet ordre ou d'introduire de nouvelles matières, il devra en donner avis au

conseil représentatif au moins trois jours avant la délibération.

ART. XIII.

Toute proposition du conseil d'état sera rédigée par écrit en son entier, communiquée au conseil représentatif, et transcrite au moins trois jours d'avance, dans un registre ouvert, intitulé : *Registre des propositions du conseil d'état au conseil représentatif.*

ART. XIV.

Le conseil d'état pourra se dispenser de cette règle, 1° dans des cas peu importans ; 2° dans des cas urgens ; mais ce sera au conseil représentatif à juger si la dispense doit être accordée.

ART. XV.

Dès qu'un projet de loi sera communiqué au conseil représentatif, il pourra en ordonner l'impression.

CHAPITRE III.

Du mode de délibérer.

ART. XVI.

Une proposition étant mise en délibération, il n'en sera fait aucune nouvelle que le sort de la

première n'ait été décidé, excepté pour les cas suivans :

1° Pour offrir un amendement.

2° Pour proposer un délai.

3° Pour réclamer une loi d'ordre à l'instant de sa violation.

ART. XVII.

Débattre et voter sont deux opérations distinctes; et la dernière ne doit commencer qu'après que la première est terminée.

ART. XVIII.

Toute proposition du conseil d'état au conseil représentatif sera motivée dans un rapport fait par un des membres du conseil d'état.

ART. XIX.

Le premier qui demandera la parole après le conseiller rapporteur, sera le premier entendu. Il n'y aura point de liste d'opinans. Entre plusieurs compétiteurs, la préférence sera décidée par le président, ou, en cas de difficulté, par le sort.

ART. XX.

Si personne ne se présente pour parler, le président devra procéder à poser la question et à faire voter.

ART. XXI.

Dès que personne ne demande plus la parole, le conseiller d'état qui aura ouvert la discussion, aura le droit de parler de nouveau pour clore le débat.

ART. XXII.

Aucun projet de loi ne pourra être décrété qu'après avoir passé par trois débats.

ART. XXIII.

Le premier débat roulera sur la convenance ou disconvenance du projet en général. Il sera terminé par la question : L'assemblée veut-elle que le projet soit soumis au second débat ?

ART. XXIV.

Pour le second débat, l'assemblée se constitue en *commission générale*. Son objet particulier sera l'examen du projet, article par article, et la discussion des amendemens. Chaque article et chaque amendement seront mis aux voix ; mais il n'y aura rien de définitif dans ce débat. Il sera terminé par deux questions : L'assemblée veut-elle que la *commission générale* soit conclue ? L'assemblée veut-elle que le — soit le jour assigné pour le troisième débat ?

ART. XXV.

Dans le troisième débat, on pourra ramener toutes les questions traitées dans les deux premiers. La discussion sera ouverte sur chaque article. On votera successivement sur chaque amendement et sur chaque article. Le débat sera terminé par cette question : L'assemblée adopte-t-elle la loi en son entier ?

ART. XXVI.

Dans le premier et troisième débat, la réplique sera permise ; mais nul n'aura le droit de parler plus de deux fois. Dans le second débat, la parole sera permise jusqu'à trois fois.

ART. XXVII.

Cette règle n'ôte à aucun membre le droit de reprendre la parole, soit sur des amendemens, soit pour apprendre un fait à l'assemblée, soit pour donner une explication, si l'on s'est mépris sur le sens de ses paroles.

ART. XXVIII.

Les trois débats seront tenus distincts. Les deux premiers pourront avoir lieu le même jour. Le dernier doit être ajourné, sauf le cas d'urgence.

ART. XXIX.

L'urgence ne pourra être proposée que par le conseil d'état. Elle ne sera jamais mise aux votes qu'après discussion.

ART. XXX.

Quel que soit le sujet de délibération, autre qu'un projet de loi, s'il est demandé qu'il soit soumis aux trois débats et que la demande soit appuyée, le vœu de l'assemblée sera consulté.

ART. XXXI.

On n'adressera le discours qu'au président ou à l'assemblée.

ART. XXXII.

La lecture des discours écrits ne sera pas permise, sauf les rapports officiels. Cette règle n'exclura pas les notes prises pour aider la mémoire.

ART. XXXIII.

En répondant aux opinans antérieurs, on évitera de les désigner par leurs noms.

ART. XXXIV.

Chaque opinant parlera debout, sauf une permission spéciale du président.

ART. XXXV.

Toute imputation de mauvaise intention sera réputée une violation d'ordre.

CHAPITRE IV.

Des amendemens.

ART. XXXVI.

Tout amendement sera rédigé par écrit, et transmis au président avant d'être mis en délibération.

ART. XXXVII.

Dès qu'une proposition aura été communiquée au conseil représentatif, tout membre qui veut proposer quelque amendement devra le rédiger avant la discussion, et le faire inscrire dans un registre ouvert, intitulé : *Registre des amendemens.*

ART. XXXVIII.

Les amendemens des commissions seront soumis à cette règle, dans les cas où leurs projets ne seront pas imprimés.

ART. XXXIX.

Cette règle n'exclura pas les amendemens qui pourraient se présenter dans le cours du débat.

ART. XL.

Sera interdit tout amendement étranger à la question, ou contraire à quelque clause constitutionnelle.

ART. XLI.

Aucun amendement ne sera mis en délibération, s'il n'est appuyé par cinq personnes au moins.

ART. XLII.

Les sous-amendemens seront mis aux voix avant les amendemens, et les amendemens avant la proposition principale.

ART. XLIII.

Le président proposera l'ordre dans lequel les amendemens devront être présentés. S'il y a réclamation, l'assemblée décidera de la priorité à leur accorder.

CHAPITRE V.

Des propositions d'ajournement.

ART. XLIV.

Chaque membre pourra, dans le cours du débat, proposer un ajournement, pourvu qu'il n'interrompe aucun discours, et si cette proposition est

appuyée par cinq personnes, elle prendra la place de celle qui est en discussion.

ART. XLV.

La proposition d'ajournement pourra être faite même dans l'intervalle entre le dernier discours et l'acte de mettre la question aux votes.

L'ajournement pourra être indéfini ou à terme.

CHAPITRE VI.

De la votation.

ART. XLVI.

Il y aura deux modes de voter. Le mode sommaire, le mode distinct.

ART. XLVII.

Le débat terminé, le président procédera de suite à recueillir les votes sommairement par assis et levé, pour et contre.

ART. XLVIII.

Après qu'on aura pris les votes sommairement, chaque membre aura le droit de requérir la votation distincte.

ART. XLIX.

La votation distincte se fera en répétant l'opération par assis et levé, et en comptant les individus de part et d'autre.

ART. L.

Si un projet est composé de plusieurs articles, ils seront soumis aux votes séparément.

ART. LI.

Lorsqu'une collection de lois, telle, par exemple, que le *Code* civil, sera mise en délibération, l'assemblée décidera sur chaque titre, si elle doit voter par titre ou par article.

CHAPITRE VII.

Des représentations et propositions.

ART. LII.

Tout membre qui, dans une session périodique, voudra faire une représentation concernant une transgression de lois, sera tenu de la rédiger par écrit, et d'en donner copie au président avant de la présenter à l'assemblée.

ART. LIII.

Cette représentation, si l'auteur y persiste après avoir entendu les observations qui pourront être

faites dans l'assemblée, sera inscrite dans un registre intitulé : *Registre des Représentations individuelles qui ont pour objet des transgressions de lois*, et portée par le président au conseil d'état.

ART. LIV.

Tout membre qui, dans une session périodique, voudra faire une proposition, sera tenu de la rédiger par écrit, et de la lire textuellement à l'assemblée. Si elle est appuyée par cinq membres, il pourra la motiver *. S'il y persiste, après avoir entendu les observations qui pourront être faites dans l'assemblée, elle sera inscrite dans un registre intitulé : *Registre des propositions individuelles des membres du conseil représentatif*, et portée au conseil d'état par le président.

* Il s'est établi en pratique une exception au règlement par rapport aux discours qui contiennent ces développemens ou motifs d'une proposition. On permet qu'ils soient lus, et il n'y a pas d'inconvénient, parce que ces discours, de même que les rapports officiels, n'interrompent point un débat.

CHAPITRE VIII.

Des commissions.

ART. LV.

Le conseil représentatif pourra toujours tirer de son sein des commissions particulières, auxquelles il remettra l'examen de quelque projet, ou la préparation de quelque travail.

ART. LVI.

Dans tous les cas, si la demande du renvoi à une commission est faite et appuyée par cinq membres, elle sera mise aux votes.

ART. LVII.

Dès qu'une commission est décrétée, chaque membre pourra demander la parole pour énoncer les points dont il désire que la commission s'occupe, et cette préconsultation aura lieu avant qu'on procède à l'élire.

ART. LVIII.

Les commissions seront nommées de deux manières : 1° sur une indication faite en nombre simple par le président et dont la liste sera soumise à l'approbation de l'assemblée par assis et levé ; 2° au scrutin et à la pluralité absolue dans le premier.

tour *, et au second tour, à la pluralité relative sur une liste de candidats en nombre triple des places à pourvoir. L'assemblée sera toujours consultée sur celui des deux modes qu'elle préfère.

ART. LIX.

Dans toute commission du conseil représentatif, il y aura deux membres du conseil d'état, choisis par ce conseil lui-même. Le nombre ne pourra en être plus grand, sauf les cas spécifiés dans la constitution.

ART. LX.

La commission nommera son rapporteur, qui ne sera pas un de ses deux conseillers d'état.

ART. LXI.

Le rapporteur d'une commission aura le droit de parler de nouveau lorsque personne ne se présentera plus pour demander la parole.

ART. LXII.

Les commissions, pendant la discussion sur

* Cet article a été changé : on s'est borné à la pluralité relative, et par conséquent il n'y a qu'un tour. On donne par-là une chance plus favorable aux membres de la minorité; mais cet avantage n'est rien moins que sûr.

Le choix des commissions par le président est une institution vicieuse à plusieurs égards.

l'objet de leur rapport, auront une place déterminée près du secrétariat.

ART. LXIII.

Si un membre de la commission demande la parole après le rapporteur, il aura la priorité.

CHAPITRE IX.

Police.

ART. LXIV.

L'arrangement actuel d'après l'âge sera conservé. Si le président réclame contre des déplacemens, chacun devra reprendre un siége dans le banc qui lui est assigné.

ART. LXV.

L'heure des séances sera fixée pour le commencement. Le président terminera d'après le vœu de l'assemblée.

ART. LXVI.

Toutefois le président pourra suspendre la délibération jusqu'à deux fois 24 heures.

ART. LXVII.

Sur un sujet mis à l'ordre du jour, chaque membre pourra réclamer une convocation générale de

l'assemblée. Si cette demande est appuyée par cinq personnes, elle sera mise aux votes.

ART. LXVIII.

Cette convocation sera faite par cartes individuellement, en ces termes : « *N. N. Il vous est en-* » *joint, sous la foi de votre serment, d'assister à la* » *séance du.... et d'y voter.* »

ART. LXIX.

Toutes les fois qu'il s'agira de voter, cinq membres auront le droit de faire suspendre la votation, si le nombre des membres présens est au-dessous de 101.

ART. LXX.

Si quelque membre de l'assemblée prend la parole sans l'avoir obtenue, ou trouble la délibération de quelque manière que ce soit, le président pourra le rappeler nominativement à l'ordre.

ART. LXXI.

Si un membre, durant la séance, a tenu quelque discours ou fait quelque acte que l'assemblée juge répréhensible, elle pourra passer un arrêté de censure contre lui, et décider si cet arrêté sera inscrit ou non au procès verbal. Mais nul ne pourra être traduit devant les tribunaux pour des opinions qu'il

aurait émises dans l'assemblée, laissant toutefois leur recours juridique aux individus qui se croiraient insultés ou calomniés.

ART. LXXII.

L'ordre du jour sera inscrit dans un tableau exposé dans la salle des séances.

ART. LXXIII.

Le conseil représentatif sera convoqué au son de la cloche, deux heures avant l'ouverture de la séance.

ART. LXXIV.

Dans la session de décembre 1815, le conseil représentatif sera consulté pour savoir s'il approuve une révision du règlement.

RÈGLEMENS

OBSERVÉS

DANS LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR DÉBATTRE LES MATIÈRES ET POUR VOTER.

TRADUIT DE L'ANGLAIS.

Digitized by Google

Digitized by Google

AVERTISSEMENT.

Cette brochure, qu'on ne pourrait plus se procurer aujourd'hui fut imprimée en 1789, et publiée par le comte de Mirabeau, avec l'avertissement suivant :

« J'ai cru qu'il serait utile, dans la situation présente des affaires nationales, de connaître le règlement qu'observe la chambre des communes d'Angleterre pour *débattre* les questions politiques et pour *voter*.

» Un peuple depuis si long-temps occupé d'affaires publiques dans de grandes assemblées, doit nécessairement s'être approché du mieux possible, du moins quant aux formes indispensables, pour préserver les débats de toute confusion, et le résultat des opinions de toute incertitude.

» Aucun ouvrage anglais n'a fait connaître exactement ces formes : le compte qu'on en va rendre n'est pas complet, mais tout ce qu'il contient est authentique.

» Je dois ce travail, entrepris uniquement pour la France, à un Anglais qui, jeune encore, a mérité une haute réputation, et que ceux dont il est particulièrement connu, regardent comme une des espérances de son pays. C'est un de ces phi-

losophes respectables, dont le civisme ne se borne point à la Grande-Bretagne. Citoyens du monde, ils désirent sincèrement que les Français soient aussi libres et non moins généreux qu'eux-mêmes. « Leur nombre est très-considérable, dit l'auteur de » cet écrit dans une de ses lettres : quoique sensible » à l'honneur qui résulte pour leur patrie de ce que » la liberté anglaise est presque passée en proverbe, » ils ne souhaitent cependant rien avec plus d'ar- » deur, que de voir cette distinction se confondre » dans la liberté générale de l'Europe. »

« Il n'est pas inutile d'ajouter que l'auteur, après avoir fini son travail, l'a communiqué à plusieurs membres de la législature anglaise, qui, ayant fait un grand nombre de campagnes parlementaires, en connaissent toute la tactique ; ainsi, l'on peut dire avec vérité que cet écrit est classique en son genre. »

Le manuscrit anglais avait passé accidentellement par différentes mains. Lorsqu'on voulut le traduire, on s'aperçut qu'il en manquait une feuille. Elle devait contenir toutes les règles concernant les trois lectures d'un bill, ou les trois débats.

RÈGLEMENS

OBSERVÉS DANS LA CHAMBRE DES COMMUNES POUR DÉBATTRE LES MATIÈRES ET POUR VOTER.

Tout membre qui parle dans l'assemblée doit se tenir à sa place *, debout et découvert, et adresser la parole à l'orateur**; ou si la chambre est en comité, à celui qui occupe le siége***. On ne dispense de cette attitude que ceux qui sont indisposés; on leur permet alors de parler assis, comme il arriva à M. Pitt, lorsqu'en 1763, il prononça son fameux discours contre la paix. De celui qui parle.

D'après les règlemens de la chambre, aucun membre ne doit jamais parler, à moins qu'il n'ait Condition requise de celui qui parle.

* Dans la règle, les membres de l'assemblée devraient être placés suivant l'ordre alphabétique des comtés qu'ils représentent, à l'exception des places particulières assignées au maître des rôles et aux députés de la cité de Londres; mais, dans le fait, les députés se placent pêle-mêle, sans suivre d'autre ordre que l'usage d'après lequel le ministère et ses partisans se rangent à la droite de l'orateur, et les chefs de l'opposition à la gauche.

** Le président. La dénomination anglaise est *speaker*, ou *parleur*. C'est lui qui porte la parole au roi de la part des communes.

*** Dans la chambre haute, ce n'est point à l'orateur, mais à la chambre entière que les discours s'adressent.

pour objet de terminer son discours par une motion*, ou qu'il ne veuille débattre une motion déjà faite. En conséquence, quand il n'existe pas de question à discuter, et qu'un membre se lève pour parler, il peut être arrêté par l'orateur, à moins qu'il ne se propose de faire une motion.

Cas où plusieurs se lèvent pour parler.

Quand plusieurs membres se lèvent presqu'à la fois pour parler, c'est à celui qui s'est levé le premier que la parole appartient **.

S'il s'élève quelque doute à ce sujet, c'est à l'orateur à décider; et si sa décision n'est pas admise, c'est l'assemblée qui doit juger le différend.

Différens cas où celui qui parle, peut être interrompu. Manière de rétablir l'ordre.

Chaque membre a droit de parler sur une question aussi long-temps qu'il le juge à propos, et il ne doit être interrompu par personne, à moins qu'il ne s'écarte en digression, qu'il ne traite un sujet différent de celui qui est soumis à l'examen de la chambre***, qu'il ne se permette des personnalités

* Une motion est une proposition faite par un membre à la chambre, pour obtenir son consentement; elle devient question quand l'orateur demande à la chambre si elle adopte la motion ou non. Dans le langage ordinaire, la *motion* est appelée question, et dans la suite, nous lui donnerons nous-mêmes ce nom.

** Personne n'a le droit d'être ouï le premier, et ni son âge, ni son emploi, ni l'endroit qu'il représente ne lui donnent aucun titre de préséance.

*** Cette règle n'est jamais observée à la rigueur.

contre un des membres, ou qu'il ne fasse entrer le nom du roi dans son discours afin d'influer sur les votes. Dans tous ces cas, il est du devoir de l'orateur d'interrompre celui qui parle; et s'il ne remplit pas cette fonction, tout membre de l'assemblée a droit de crier, *à l'ordre*, c'est-à-dire, de dénoncer la conduite du membre qui s'est écarté de la règle, et de demander que l'orateur fasse respecter les lois de la chambre.

Si quelques autres membres veulent parler sur la question de l'*ordre* violé, ils doivent être tous entendus, et il faut décider alors si celui qui a été ramené à l'*ordre*, aura la permission de continuer son discours, ou si la parole lui sera retirée, ou même s'il subira une censure * pour la conduite qu'il a tenue, avant que la question originairement débattue ne soit reprise.

Marques de défaveur pour les membres qui parlent mal et long-temps.

Quoique d'après la loi de la chambre, tout membre ait droit de s'énoncer sur une question aussi long-temps qu'il le juge à propos, cependant il arrive par le fait que lorsqu'un mauvais orateur abuse de la patience de la chambre, on ne lui prête aucune attention, on se parle l'un à l'autre,

* En général, la censure est une réprimande; elle peut aller jusqu'à l'emprisonnement, et même jusqu'à l'expulsion de la chambre; mais cette exclusion n'empêche pas que le membre ne puisse être élu de nouveau par ses commettans.

plusieurs même sortent de la chambre ; et ces marques de défaveur produisent toujours l'effet qu'on désire.

Trois cas où il est permis de parler plus d'une fois dans le même débat : 1° pour s'expliquer.

Il n'est permis à personne de parler plus d'une fois sur la même question dans le même débat : on ne s'écarte de cette règle qu'en faveur de celui qui a fait la motion ; encore est-ce plutôt par politesse qu'à titre de droit qu'on lui accorde de répliquer, à la fin de la discussion, aux argumens opposés à sa motion. Cependant un membre doit être entendu une seconde fois, quand il s'agit d'apprendre un fait à l'assemblée, ou lorsque ceux qui lui ont répondu se sont mépris sur le sens de ses paroles : dans ce dernier cas, il a le droit d'expliquer son discours, mais alors il doit se borner rigoureusement à une explication.

2° Dans les comités.

Cette règle n'a pas lieu lorsque la chambre est formée en comité. Alors chaque membre peut parler aussi souvent qu'il lui plaît sur la même question, et c'est là le principal avantage de considérer un sujet dans un comité général de toute la chambre.

3° Quand la motion éprouve des changemens.

Quoiqu'un membre ne puisse parler qu'une fois sur la même question dans le même débat, il peut cependant parler à plusieurs reprises sur un même sujet, quand la motion éprouve des changemens ; comme il arrive lorsqu'un bill passe par les diverses gradations qu'il doit subir, car alors il devient chaque fois une motion différente. Ainsi,

lorsqu'il se fait une motion nouvelle, comme, par exemple, celle-ci : *La chambre s'ajourne; la question préliminaire*, etc..., quoiqu'alors l'objet du débat soit le même en général, la question soumise à la chambre est cependant nouvelle; et c'est une circonstance bien différente, si la chambre se décide pour prendre une décision affirmative ou négative, ou bien si elle procède ou ne procède pas à une résolution sur ce sujet.

Deux conditions nécessaires pour qu'une motion soit débattue.

Chaque membre a droit de proposer une motion sur un sujet quelconque*; mais il faut, 1° que sa motion soit écrite; 2° qu'elle soit secondée, c'est-à-dire, qu'avant d'être proposée à la chambre, un autre membre demande qu'elle le soit**.

C'est alors que la motion est proposée à la chambre par l'orateur, ou, si l'assemblée s'est formée en comité, par celui qui tient le siége. Cela fait, les membres ont pleine liberté de parler sur le sujet indiqué.

Comment une motion est retirée.

Lorsqu'une motion a été proposée à la chambre par l'orateur, celui qui l'a faite n'est plus le maître de la retirer sans la permission de la chambre; mais cette permission est rarement refusée.

*Lorsque plusieurs membres se lèvent à la fois pour faire une motion, c'est le premier levé qui a le droit de parler le premier.

** L'auteur d'une motion importante prévient ordinairement la chambre qu'à tel jour il fera telle motion.

Recours à la motion durant le débat.

Pendant le débat, la motion reste sur la table devant l'orateur. Chaque membre a le droit de la consulter, ou, s'il le juge convenable, il peut demander à l'orateur de la lire. Cela ne se fait guère cependant que dans le dessein d'attirer l'attention de la chambre sur la forme ou les termes de cette motion qui donnent lieu aux observations que le membre se propose de faire.

Dans quel moment on peut recueillir les voix.

Les voix des membres ne peuvent être recueillies tant qu'il reste quelqu'un qui veut parler sur la question ; et même lorsque l'orateur expose cette question pour recueillir les voix, il peut être interrompu par un membre qui désire encore la discuter ; mais lorsque la motion est complétement présentée * à la chambre, il n'est plus permis à personne de débattre la matière, ni de proposer un amendement, un ajournement, etc.

Cas où avant de décider une motion, on peut en proposer une autre.

Quand une motion a été faite et secondée, on ne peut en faire une autre que la première n'ait été décidée, à moins qu'il ne s'agisse d'une motion relative à une violation de l'ordre dans le cours du débat, ou à quelque motion relative à la question primitive, comme :

* La motion n'est censée portée complétement à la chambre, que lorsqu'il a été demandé à ceux qui sont contre, aussi bien qu'à ceux qui sont pour, de la débattre librement. Voyez, au sujet de la manière de présenter une motion aux voix, ce que nous dirons ci-après.

1° Lorsqu'une motion est compliquée, il peut être demandé qu'elle soit divisée, et que chaque division soit présentée séparément à la chambre.

Soit pour que la motion soit divisée.

2° Quand une motion a été faite dans les comités, on peut en proposer une autre pour l'amender*, soit par le retranchement, soit par l'addition, soit par le changement de quelques mots; et la question de l'amendement doit être décidée avant que la motion primitive soit présentée à la chambre.

Soit pour proposer un amendement.

Il y a cependant une exception à cette règle, de commencer par voter sur un amendement; c'est quand la différence entre la motion primitive et l'amendement roule sur un impôt plus ou moins fort. Car alors, d'après la répugnance naturelle qu'a la chambre d'aggraver les charges du peuple, la motion tendante à alléger l'impôt doit toujours passer la première, soit qu'elle fût un amendement, ou la motion primitive.

Cas particulier si l'amendement roule sur un impôt.

3° Lorsqu'un amendement a été proposé, on peut encore faire une motion pour amender l'amendement, et cette dernière motion doit être portée aux voix la première.

Amendement de l'amendement.

* Quand l'amendement supposé tend à retrancher des mots, la manière de présenter la motion est que les mots dont le retranchement est proposé *font partie de la motion* : ainsi, ceux qui sont pour l'amendement votent contre la motion.

Exemple d'une adresse au roi.

De même une adresse en réponse au discours du roi ayant été proposée, on a vu présenter un amendement pour retrancher quelques paroles de l'adresse : après quoi est venue la proposition d'amender l'amendement, en retranchant de la motion d'amendement quelques paroles du nombre de celles que cet amendement voulait faire ôter de l'adresse ; et la motion portée aux voix était que *les mots ne feraient pas partie de l'amendement proposé ;* ce qui, ayant essuyé la négative, la motion suivante fut que ces « *mots feraient partie de* » *la motion.* » Ce qui ayant passé à l'affirmative, la motion primitive fut portée aux voix et passa.

Exemple relatif au temps d'une motion.

Autre exemple. Le mercredi 11 février 1778, il fut proposé « que la chambre se formât le lundi » matin suivant en grand comité de toute la cham- » bre, pour considérer ultérieurement l'état de la » nation. » Il fut proposé pour amendement de retrancher ces mots : *lundi matin suivant*, et d'y substituer ceux-ci : *de demain, dans la huitaine* 19 *du présent mois de février ;* après quoi il fut proposé d'amender l'amendement en en retranchant ces mots : *dans la huitaine, le* 19 *du présent mois de février ;* de sorte que si cette dernière motion eût passé, le comité eût eu lieu dès le lendemain ; ainsi l'amendement en aurait hâté la tenue, au lieu de la retarder.

Cinq

4° Il y a plusieurs moyens de se débarrasser

d'une motion, sans la faire rejeter par la collecte des voix, tels que, 1° la motion préliminaire; 2° l'ajournement du débat, c'est-à-dire, son renvoi à un jour fixé; 3° en rappelant à l'ordre du jour; 4° l'ajournement de la chambre; 5° un amendement qui détruise totalement ou qui dénature la première proposition.

moyens de se débarrasser d'une motion sans la soumettre aux suffrages.

L'un de ces quatre premiers moyens est ordinairement adopté lorsqu'il a été fait une proposition, dont la vérité n'est pas contestable, mais sur laquelle la chambre ne croit pas devoir prendre une résolution, ou sur laquelle elle ne veut pas voter, parce que les divers membres ne s'accordent pas sur les conséquences qu'on pourrait avoir l'intention d'en tirer*; ou bien lorsqu'il s'est fait une proposition susceptible d'une différence d'opinion, mais sur laquelle la chambre pense qu'il ne serait ni politique ni nécessaire de donner une décision quelconque.

Motifs de la chambre pour éconduire une motion.

1°. Les termes dans lesquels la motion préliminaire est proposée sont ceux-ci : *que cette question*

Termes dans lesquels une motion

* Les motions consistent souvent dans une proposition générale ou abstraite, dont l'auteur se propose d'inférer dans une résolution subséquente quelque conséquence applicable à la mesure dont il est question; mais, dans ce cas, avant de proposer sa première motion, l'auteur doit exposer toute la série des conséquences qu'il a pour objet d'en inférer.

préliminaire est conçue, et son effet.

soit maintenant portée; et l'intention de celui qui la propose étant qu'elle soit rejetée, il vote toujours contre sa propre motion. Si elle est rejetée, elle a pour effet qu'il ne soit pris, dans ce moment, aucune résolution sur le même sujet, et la motion peut être proposée de nouveau un autre jour dans la même session.

Quant à la motion d'une question préliminaire, on ne traite guère dans le débat que le mérite de la question primitive; car si, pour vouloir se débarrasser de la question proposée, on n'a d'autre raison que celle qu'il est trop tard pour l'entamer, la motion naturelle est d'ajourner la chambre, ou si l'on veut donner la préférence à quelque objet plus important, il semble que la meilleure méthode pour écarter la motion présentée à la chambre est celle-ci.

De l'ajournement de la motion.

2° De faire une motion pour ajourner le débat, en le renvoyant à quelque jour suivant. Cette méthode est quelquefois mise en œuvre pour se débarrasser entièrement de la motion, en proposant d'ajourner le débat à une époque où l'on sait que la chambre ne siégera pas; comme, par exemple, à six mois, lorsque les six mois doivent expirer au milieu de l'été, temps auquel le parlement est ordinairement séparé par une prorogation.

La motion primitive quoique non

Si, par l'une de ces deux méthodes, savoir, la question préliminaire ou l'ajournement du débat,

on évite d'en venir à une résolution, la question primitive doit être insérée dans le journal de la chambre *, parce que, dans le premier exemple, la résolution arrêtée par la chambre (dont, par conséquent, il doit être fait mention dans les journaux) étant que la motion fût alors portée aux voix, cette formule serait inintelligible, si l'on n'établissait ce qu'était cette motion primitive; et, dans le second exemple, la résolution d'ajourner le débat ne saurait être entendue sans établir la question sur laquelle le débat s'est formé. Cependant on propose quelquefois des questions qu'il y

résolue, est insérée dans le journal de la chambre.

* Le journal de la chambre est le procès verbal de tout ce qui se fait dans la chambre, c'est-à-dire, des bills lus, des pétitions reçues, des résolutions arrêtées, des motions faites et rejetées chaque jour. Ce journal commence environ au règne d'Édouard VI. En outre, la chambre fait elle-même imprimer tous les jours ses opérations dans ce qu'on appelle *les votes*. Le journal n'est imprimé qu'à la fin de chaque session : mais comme on n'y trouve que des narrés authentiques de ce qui se passe dans la chambre, on n'y fait aucune mention de ce qui se dit dans les débats. Cependant on trouve, à cet égard, de quoi se satisfaire amplement dans les papiers périodiques de nouvelles : il y a deux ouvrages estimés sous ce rapport; l'un a pour titre, *le Registre parlementaire*, et l'autre, *les Débats parlementaires* : on y lit les discours des différens membres. Cette publication est contraire à un règlement de la chambre, mais on ne l'empêche jamais.

aurait de l'inconvénient à laisser paraître dans le journal ; et c'est aussi ce qu'on évite, soit en réclamant l'ordre du jour, soit en proposant un ajournement de la chambre.

Recours à l'ordre du jour.

3°. Quand il se fait une motion pour prendre en considération l'ordre du jour, c'est-à-dire, pour que l'on s'occupe de l'objet dont le débat est fixé à ce jour *, si cette motion passe, la question présentée à la chambre tombe d'elle-même. On ne peut pas toujours recourir à ce moyen, qui est d'une invention moderne, parce qu'il peut arriver que la question soumise aux délibérations de la chambre, et que l'on veut écarter, soit elle-même l'ordre du jour ; ou parce que toutes les questions qui sont de l'ordre du jour peuvent avoir été discutées avant que la motion primitive soit mue ; et, dans ces différens cas, il est impossible de parvenir

* Tous les ordres donnés pour fixer l'examen d'une affaire à des jours particuliers, sont enregistrés dans un livre, sous la date du jour. Le livre reste sur la table, et peut être consulté à chaque instant par les membres de l'assemblée. Tous les objets renvoyés à un jour sont appelés *les ordres du jour*. Cela n'empêche pas qu'à l'ouverture de l'assemblée, chaque membre ne puisse proposer toute autre affaire à l'examen de la chambre ; et, en général, il se finit un grand nombre d'affaires avant que le premier ordre du jour ait été lu. Chaque membre a cependant le droit de réclamer l'ordre du jour ; et quand cette réclamation réussit, l'ordre du jour est lu immédiatement, et la chambre est obligée de

au but que l'on se propose en demandant l'ordre du jour.

4°. En proposant que la chambre s'ajourne; car s'il y a *ajournement de la chambre*, la motion proposée tombe d'elle-même, et n'est pas reprise à la prochaine assemblée de la chambre. Cela cependant ne peut pas toujours avoir lieu, comme, par exemple, lorsqu'on s'attend à voir mettre en avant une autre affaire importante.

De l'ajournement de la chambre.

Aucun de ces quatre expédiens pour écarter la décision d'une question, ne peut être employé quand la chambre est en comité; mais il en est un alors qui équivaut aux deux derniers, c'est de proposer que le président quitte le siége; car lorsque cette motion passe, le comité est fini. On peut proposer aussi que le président quitte sa place, fasse rapport à l'assemblée des opérations, et de-

Expédient pour écarter la décision d'une question quand la chambre est en comité.

discuter une des affaires qu'on y a inscrites. Cependant cette résolution peut se réduire à un renvoi ultérieur de la question mentionnée dans l'ordre, ou même à supprimer l'ordre. Ainsi, par exemple, l'ordre du jour portant que la chambre se forme en comité général pour examiner l'état du commerce d'Irlande, une motion peut être faite pour être affranchi de cet ordre, ou pour que la chambre se forme actuellement en comité général pour examiner, etc. Sur cette motion, on peut proposer pour amendement, que le mot *actuellement* soit retranché, et qu'on y substitue ceux de *lundi prochain*, ou de quelqu'autre jour plus éloigné.

mande ensuite la permission de reprendre sa place, ce qui revient à un ajournement du comité.

Dans quel cas une motion peut ou ne peut pas être proposée de nouveau dans la même session.

Une question qui a été écartée par l'un des moyens précédens peut être encore proposée dans la même session; mais si elle eût été rejetée, elle n'aurait pu être mue de nouveau qu'à une session suivante. Cependant la règle qu'une motion rejetée à la collecte des voix ne sera plus proposée, n'est pas une loi bien utile, car elle est aisément et souvent éludée en faisant quelque légère altération dans les termes ou dans la forme de la motion.

Avec les moyens dont nous venons de parler, on opère moins contre une motion qu'en la faisant rejeter à la négative; mais on peut espérer davantage de celui qui nous reste à exposer.

De l'amendement qui détruit la motion

5° Il peut arriver qu'avec un amendement on propose précisément le contraire de la motion primitive, et que l'amendement soit adopté. Par exemple, dans le dessein de faire blâmer les ministres, on peut proposer de les louer. C'est ce qui arriva en 1744, lorsqu'il fut proposé pour motion : « que le paiement de 40,000 livres » sterling fait au duc d'Aremberg pour mettre les » troupes autrichiennes en mouvement en 1742, » était une dilapidation dangereuse de la caisse pu- » blique, et destructive des droits du parlement. » On proposa un amendement par lequel, au lieu de ces mots : *dilapidation dangereuse*, etc., on in-

sérerait ceux-ci : « était nécessaire pour mettre les » troupes en mouvement, et nécessaire pour la » cause commune. »

Manière de faire tomber une motion par un amendement qui la rend trop violente.

L'antagoniste d'une motion propose quelquefois un amendement qui rend la motion si violente, que la chambre ne peut l'admettre; mais cet expédient ne réussit pas toujours. En 1780, M. Downing ayant fait cette fameuse motion : « c'est l'opinion de la chambre, que l'influence de » la couronne s'est accrue, va toujours croissant, » et qu'elle devrait être diminuée, » M. Dundas, alors lord, avocat d'Écosse, imaginant de faire rejeter la motion, proposa pour amendement d'insérer après ces mots : *c'est l'opinion de la chambre*, ceux-ci : « *qu'il est actuellement nécessaire de déclarer que l'influence de la couronne*, etc. » Mais cet amendement fut loin d'effrayer les partisans de la motion primitive : ils l'adoptèrent avec ardeur, et la motion ainsi renforcée, passa en résolution de la chambre.

Autre manière de faire tomber une motion par un amendement qui en fait ressortir les dangers.

Quelquefois on meut des amendemens pour montrer les inconvéniens, les dangers d'une proposition, avec une telle évidence, qu'il devient impossible à la chambre d'y donner son assentiment. Ainsi, une motion ayant été faite pour avoir des copies de toutes les lettres écrites par les lords de l'amirauté à un officier de marine, un amendement fut proposé pour ajouter ces mots : « les-

» quelles lettres peuvent contenir des ordres ou être » relatives à des ordres non exécutés et subsistant » encore. » Cet amendement ayant passé, la motion primitive tomba naturellement à l'unanimité.

Deux manières de recueillir les voix.

Les voix des membres sur chaque motion sont recueillies de la manière suivante. L'orateur expose la question dans toute son étendue, puis il ajoute : *ceux qui sont de cette opinion diront oui.* Sur quoi tous les membres qui sont pour la motion disent à l'instant *oui.* L'orateur dit alors : *ceux qui sont d'avis contraire doivent dire non* *; et les membres qui sont contre la motion disent *non.*

En ce moment, l'orateur juge par le bruit quel côté a pour lui la majorité, et il décide en conséquence; mais si quelqu'un des membres n'est pas satisfait de cette décision et qu'il insiste pour que la chambre se partage, la chambre ne le refuse presque jamais.

Le partage de la chambre se fait de la manière suivante :

Ceux qui sont d'un avis sortent de la chambre, et ceux qui sont de l'avis contraire y restent **, et

* Dans la chambre haute, un pair n'opine pas en disant *oui* ou *non*, mais en disant *content* ou *non content.*

** Il y a des règlemens pour montrer quand doivent sortir ceux qui sont pour la négative, ou ceux qui sont pour l'affirmative; mais ces règles ne valent pas la peine d'être rapportées ici. Lorsque la chambre est formée en comité,

deux membres de chaque parti sont désignés pour compter le nombre respectif des opinans. Ceux-là, qu'on appelle *énumérateurs* (tellers), viennent dire le nombre à l'orateur, qui en fait la déclaration à l'assemblée.

Tous les membres qui se trouvent dans la chambre, lorsqu'elle se partage, sont obligés de voter; et il n'est permis à personne de rester neutre, ou de se retirer.

Tous les membres présens obligés de voter.

L'orateur n'a pas droit de voter, à moins qu'il n'y ait égalité de voix, et alors sa voix devient prépondérante, et décide : il ne peut même jamais parler dans un débat, si ce n'est lorsqu'il s'agit d'expliquer l'ordre ou le mode de procéder dans l'affaire en délibération. Dans ce cas, il se borne à exposer quel est l'ordre de la chambre, quelles sont les manières de procéder; mais il ne se permet aucune espèce de discussion. Cependant si la chambre est formée en comité, l'orateur a droit non-seulement de parler dans le débat, mais de voter sur la motion. C'est cependant ce qu'il fait rarement; mais il se retire alors à sa place : ce que seul il a le droit de faire en cas de division. La raison pour laquelle l'orateur ne peut voter dans certains cas, et peut refuser de voter dans tous, c'est

De l'orateur : cas où sa voix est prépondérante : cas où il peut parler dans un débat. Raison pour laquelle il n'est jamais obligé de voter.

le partage des voix ne se fait pas en quittant la chambre, mais en se rangeant des deux côtés opposés.

probablement afin qu'il n'ait point de motif de se joindre à aucun parti, et qu'il puisse conserver la plus stricte impartialité.

De l'orateur de la chambre des pairs : pourquoi il peut parler et voter, et pourquoi sa voix n'est pas prépondérante.

Dans la chambre des pairs, où l'orateur est communément un des ministres du roi, puisque cette fonction est attribuée au lord chancelier, ou au lord garde du grand sceau, si cet emploi est alors rempli, et qu'il est par conséquent toujours connu pour appartenir à un parti (celui du ministère), il a droit de parler et de voter sur chaque question, pourvu qu'il soit du nombre des pairs (ce qui est ordinairement, quoique pas nécessairement); et si, dans le calcul des voix, il y a égalité de suffrages, la motion n'étant pas admise, elle est censée nécessairement rejetée.

Droit de chaque membre relativement à ce qu'on appelle un ordre permanent.

Lorsque la chambre a pris une résolution générale, relativement à sa manière de procéder, (ce qu'on appelle *ordre permanent*), chaque membre a, dans tous les temps, le droit individuel de faire exécuter cet ordre, sans faire aucune motion, ni prendre l'opinion de la chambre à ce sujet.

Ordre permanent sur le minimum des membres requis pour former la chambre.

Ainsi, c'est une loi dans la chambre qu'on ne puisse procéder à aucune affaire, s'il s'y trouve moins de quarante membres présens. La chambre doit s'ajourner à l'instant; et, d'après cette règle, l'orateur, sans la présidence duquel rien ne peut commencer, ne doit laisser entamer aucune affaire qu'il n'ait été compté quarante membres dans la

chambre. Cependant si la diminution au-dessous de quarante n'arrive que dans le cours des opérations, les affaires peuvent se continuer, et se continuent souvent, du moins quand elles ne sont pas importantes; mais si quelque membre désire que l'assemblée soit comptée, il faut procéder nécessairement à ce calcul; et si l'on trouve que le nombre des membres présens est au-dessous de quarante, la chambre doit s'ajourner à l'instant.

Ordre permanent pour exclure les étrangers: cas où il est mis en exécution.

C'est encore un ordre permanent que, durant les débats, il ne se trouve aucun étranger dans la chambre. Cependant cette loi est rarement observée; mais chaque membre peut seul, et dans tous les temps, insister sur l'exécution rigoureuse de cette loi : et aussitôt tous les étrangers doivent être renvoyés de l'assemblée, sans que la chambre soit obligée de prendre une résolution à cet égard. Cependant on ne les fait guère retirer, si ce n'est lorsque l'un d'eux s'est permis de battre des mains, de siffler, ou de faire quelque autre bruit tendant à interrompre les opérations de la chambre.

Divers moyens employés par les communes pour influer sur le pouvoir exécutif, tels que :

Quoique la chambre des communes ne soit, à la considérer théoriquement, qu'un corps législatif (ou plutôt une partie du corps législatif), cependant divers moyens lui donnent de l'influence sur le pouvoir exécutif; par exemple :

Refus d'ac-

1° Le refus d'accorder de l'argent pour un objet

corder de l'argent pour des objets particuliers.

que les communes désapprouvent, comme pour des fortifications, des vaisseaux, ou des troupes.

Refus d'autoriser l'armée.

2° Le refus d'autoriser l'armée, parce qu'il est illégal de tenir des troupes sur pied en temps de paix, sans le consentement du parlement, ou de faire le fonds annuel pour leur entretien. Ces deux objets forment ordinairement partie d'un même acte, qui se nomme *l'acte contre la mutinerie*, et qui n'est jamais passé pour un terme plus long que celui d'une année; et, en conséquence, si cet acte contre la mutinerie n'était pas renouvelé, chaque soldat pourrait déserter impunément.

Refus conditionnel d'accorder des subsides.

3° Le refus d'accorder des subsides, ou dans quelque cas particulier, ou jusqu'à ce que le roi ait changé de conduite sur quelque point désagréable à la chambre; chose qui est sentie, mais qui n'est jamais exprimée dans aucun vote.

Résolution prise par la chambre et adressée au roi.

4° En prenant une résolution qui blâme ce qui a été fait, ou établit ce qu'on aurait dû faire, laquelle résolution la chambre communique quelquefois au roi par une adresse, ou en chargeant ceux des membres de la chambre qui sont conseillers privés, d'en rendre compte à sa majesté.

Deux exemples dans le cas où la chambre n'a pas confiance dans les ministres.

La chambre a quelquefois voté simplement qu'elle n'avait aucune confiance dans les ministres du roi.

Dans d'autres temps, elle a été plus loin; elle a demandé au roi, par une adresse, de changer ses ministres.

Le roi n'est certainement pas obligé de se rendre à aucune adresse de la chambre; mais s'il s'y refusait, de deux choses la chambre en ferait probablement une :

Cas où le roi refuse de se rendre aux adresses; responsabilité des ministres.

Ou elle accuserait les ministres* devant la chambre des pairs, soit pour avoir conseillé ce refus au roi, soit pour quelque autre partie de leur conduite; car c'est une maxime de la constitution anglaise : *que le roi ne peut faire mal.* A peine est-il un seul acte émané du roi, dont l'un ou l'autre de ses ministres ne soit responsable, parce qu'on suppose toujours en fait, comme en théorie, que le roi ne peut avoir tort; et, en conséquence, les auteurs du mal fait en son nom en sont responsables dans leur liberté, leur fortune ou leur vie.

Refus des subsides. Comment il faut envisager une dissolution du parlement.

Ou, sur ce refus : la chambre arrêterait toute la marche du gouvernement, en n'accordant aucun subside. Dans ce cas, il faut que le roi se soumette à changer ses ministres, ou dissolve le parlement, ce qui est, dans le fait, *un appel au peuple* : et en conséquence, selon que le peuple aurait approuvé ou désapprouvé la conduite de ses précédens représentans, ou des ministres du roi, la nouvelle chambre des communes suivrait la conduite de ses prédécesseurs, ou elle en prendrait une contraire.

* C'est ce qu'on nomme *impeachment.*

Cette dissolution ne met pas fin à une action intentée contre un ministre.

Cependant la dissolution du parlement ne met pas fin à l'accusation intentée contre un ministre. Cela fut décidé formellement sous le règne de Charles II, à l'occasion de l'action fameuse intentée contre son ministre le comte de Denbigh, depuis duc de Leeds.

Le roi n'a aucun moyen de s'y opposer.

Le roi ne peut, en aucune manière, empêcher la chambre de poursuivre une accusation jusqu'au jugement définitif. Mais il a certainement ensuite le droit de pardonner.

Des priviléges des membres du parlement: l'un de ne pouvoir être arrêtés pour cause civile.

Les priviléges des membres du parlement consistent dans la sécurité de ne pouvoir être arrêtés pour cause civile pendant la session, ni quarante jours avant ou après la prorogation; ce qui, dans le fait, s'étend à tout le temps de l'existence du parlement; parce que le parlement n'est jamais prorogé pour plus de 80 jours de suite.

L'autre de n'être responsable au parlement que de tout ce qu'ils ont dit ou fait en parlement.

Ils consistent encore dans la liberté des débats. Un membre du parlement ne peut être responsable, dans aucune cour du royaume, ni de quelque manière que ce soit, hors du parlement, pour ce qu'il a dit ou fait en parlement, pas même lorsqu'il y aurait des raisons très-justes pour le poursuivre. Cette prérogative est regardée comme d'une telle importance, qu'on en fit un article du bill des droits*; et qu'à l'ouverture de chaque nouveau

* *Bill of Rights.*

parlement, ces priviléges sont expressément réclamés, en présence du roi, par l'orateur.

Juridiction de la chambre sur ses membres.

Chaque membre cependant peut être puni par la chambre dans laquelle il a dit quelque chose de répréhensible. Cette punition peut être une réprimande, l'emprisonnement*, ou même l'expulsion. La chambre ne peut punir aucun de ses membres pour ce qu'il a dit, à moins que ses paroles ne soient relevées et reprochées au moment même.

Jalousie de la chambre des communes pour son indépendance.

La chambre des communes est si jalouse de son indépendance, non-seulement envers le roi, mais encore relativement à la chambre des pairs, qu'elle ne permet jamais ni à l'un ni à l'autre de prendre connaissance d'un bill ou de tout autre objet qui est devant elle, ni des votes qui ont été donnés, ou des discours qui ont été prononcés par quelqu'un de ses membres. Elle regarde l'action d'en prendre connaissance comme une violation de ses priviléges.

Comment cette jalousie se manifeste à l'ouverture de la session.

C'est par la même jalousie de son indépendance que, lorsqu'à l'ouverture de la session, le roi a fait un discours aux deux chambres du parlement, celle des communes, en rentrant dans sa chambre, s'occupe régulièrement et constamment de quel-

* Une personne emprisonnée par ordre de la chambre ne peut être détenue que pendant que la chambre est assemblée. Au moment où le parlement est prorogé, cette personne peut se faire mettre en liberté par une requête.

que affaire, comme de lire un bill, avant de prendre le discours du roi en considération.

Fureur des communes contre Charles Ier et pourquoi.

De toutes les actions imprudentes de Charles Ier, aucune n'excita plus de fureur dans le parti populaire que celle d'entrer en personne dans la chambre, pour faire arrêter cinq des membres dont la conduite dans le parlement l'avait offensé.

Définition du parlement ou du corps législatif, actes faits par les trois branches qui ne sont pas des actes du parlement.

Le parlement étant un parlement complet, c'est-à-dire composé des trois branches de la législature, ne peut agir qu'en statuant des lois : mais chacune des chambres peut faire et fait souvent plusieurs autres opérations qui lui sont particulières : le roi, les pairs et les communes concourent fréquemment au même acte, qui cependant, n'ayant de caractère que celui de l'opération d'un corps particulier, ne saurait être un acte du parlement.

C'est ainsi que dans une action intentée sur un délit public, action connue sous le nom d'*impeachment*, les communes sont l'accusateur, les pairs sont les juges, et le roi, comme magistrat revêtu du pouvoir exécutif, exécute la sentence ou fait grâce.

Ainsi la réponse du roi à une adresse des deux chambres, ou de l'une des deux, est toujours donnée dans sa qualité de magistrat du pouvoir exécutif, et non pas dans celle de l'un des membres du corps législatif.

Acte

Chaque chambre du parlement agit souvent en

particulier, soit en intervenant dans les affaires qui forment le ressort du pouvoir exécutif, soit en procédant comme tribunal judiciaire.

particulier de chaque chambre.

Lorsque la chambre intervient dans quelque affaire qui est du ressort du pouvoir exécutif, elle le fait ou en prenant simplement une résolution *, ou en portant une adresse, une représentation, ou une remontrance au roi.

Comment une chambre intervient dans le pouvoir exécutif.

Cependant chacune des chambres vote quelquefois des résolutions qui doivent simplement servir de bases aux opérations ultérieures, telles qu'un bill à proposer ou une adresse au roi, ou un *impeachment*.

Des résolutions destinées à servir de bases à des résolutions ultérieures.

Quelquefois aussi on prend des résolutions dans le seul but d'en faire la base de résolutions subséquentes, comme lorsqu'un membre de l'assemblée demande que la chambre décide sur une proposition générale ou abstraite, de laquelle il projette de déduire dans une résolution suivante, quelque conséquence applicable à la mesure qu'il a en vue. Dans ces sortes de cas, on s'attend, et c'est l'usage, qu'avant de proposer la première résolution qu'il veut faire prendre, l'auteur développera toutes les résolutions subséquentes, qu'il projette de proposer; autrement il pourrait arriver que la chambre prît

Du développement de la série des résolutions.

* Quand une *proposition* est faite à la chambre par quelque membre, elle est appelée *motion;* mais quand elle est adoptée, elle devient *résolution de la chambre.*

une résolution qui serait ou inutile, et dont il ne pourrait être déduit aucune conséquence, ou tendante à prendre une mesure qui n'était pas dans l'intention de l'assemblée.

Résolutions déclaratoires.

Mais chaque membre prend aussi quelquefois des résolutions qui ne sont pas destinées à servir de base à des opérations ultérieures, comme, par exemple, lorsque la chambre prend une résolution déclaratoire de ce qu'elle estime être loi dans quelque cas particulier.

Leur but : n'ont point d'effet législatif et pourquoi ?

Le but seul de ces résolutions déclaratoires semble être de jeter une censure indirecte sur quelque mesure particulière, ou sur des individus sans les désigner, ou de prévenir telles mesures que la chambre croirait avoir été prises en violation d'une loi exprimée dans la résolution : car des résolutions pareilles ne sont pas reconnues comme suffisantes pour déterminer ce qu'est la loi, et les cours de justice ne les respectent aucunement. En effet, chaque chambre aurait par elle-même un pouvoir législatif, si ce qu'elle déclare faire loi, devait être regardé comme tel.

Cas où ces résolutions déclaratoires ont force de loi.

Cependant toutes les résolutions qui regardent la loi des élections, les priviléges des membres, la manière de procéder dans la chambre, quand elles ne sont pas contraires à la loi commune, sont regardées comme obligatoires, et faisant partie des lois du royaume.

Les chambres du parlement prennent souvent la résolution de faire des remercîmens à des particuliers pour des services éclatans rendus à la patrie. Ainsi pendant la dernière guerre, chaque chambre vota des remercîmens au général Elliot pour la manière dont il avait défendu Gibraltar ; et dans des occasions extraordinaires elles ont décidé de faire des remercîmens, non-seulement aux commandans en chef, mais à tous les capitaines d'une flotte, et quelquefois à tous les matelots et marins. Cet événement est arrivé pendant la dernière guerre.

Remercîmens votés par les chambres.

Quelquefois aussi les chambres ont voté des remercîmens pour des services moins brillans, quoique non moins importans, comme, par exemple, lorsque les communes ont décrété un remercîment à M. Howard, pour les recherches intéressantes qu'il a faites sur l'état des prisons.

Les remercîmens de cette nature sont transmis par l'orateur, qui est toujours l'organe du vœu de la chambre. Si celui auquel le remercîment est décerné, est membre de la chambre, et qu'il ne soit pas absent, l'orateur lui présente le vœu de l'assemblée, pendant qu'il est à sa place. S'il n'est pas membre de l'assemblée, ou qu'il se trouve hors du pays, l'orateur lui fait passer les remercîmens par une lettre. Quand les remercîmens s'adressent à tous les matelots d'une flotte, on les transmet alors

Forme dans laquelle ces remercîmens sont transmis.

à tous les capitaines des différens vaisseaux, afin qu'ils les communiquent à leurs équipages.

Honneurs décernés par les chambres à la mémoire des morts illustres.

Quelquefois les chambres du parlement ont décerné des honneurs à la mémoire des morts illustres ; ainsi elles ont voté des obsèques publiques pour le lord Chatam. Ainsi dans la dernière guerre, elles résolurent qu'un monument serait érigé à la mémoire des capitaines Bayne, Blair, et lord Robert Manners, comme *ayant péri glorieusement en combattant pour leur patrie, dans les derniers combats aux Indes occidentales.* Quelquefois les communes ont fait des adresses à la couronne pour lui demander de conférer des récompenses ou des honneurs à des particuliers qui avaient bien mérité de la patrie.

Censure résolue par les chambres.

Quelquefois les chambres prennent la résolution de censurer la conduite de quelque individu, et quelquefois aussi elles résolvent une censure contre des personnes qui se permettraient dans la suite tel fait formellement articulé par elles. Ainsi, le 4 mars 1782, les communes votèrent « qu'on regar-» derait comme ennemis du roi et du pays, tous » ceux qui proposeraient, ou tenteraient d'opérer » la continuation d'une guerre offensive sur le con-» tinent de l'Amérique. »

Moyen d'anéantir une résolution.

Le seul moyen d'anéantir une résolution prise dans l'une des chambres, est que cette chambre décide qu'elle sera effacée de ses registres.

Souvent une chambre présente une adresse au roi, pour lui recommander quelque acte particulier, et quelquefois pour l'informer de l'opinion de la chambre sur un point quelconque. Cela se fait ordinairement en présentant au roi, sous la forme d'une adresse, la résolution antérieure que la chambre a prise. C'est ainsi que, le 27 février 1782, la chambre des communes commença par arrêter, « que c'est l'opinion de la chambre que la pour-» suite d'une guerre offensive sur le continent de » l'Amérique septentrionale, afin de réduire par » la force les colonies révoltées, ne servirait qu'à » affaiblir les efforts de ce pays, contre ses ennemis » en Europe, et qu'elle tend dangereusement, dans » les circonstances présentes, à augmenter l'ini-» mitié mutuelle, si fatale aux intérêts de la Grande-» Bretagne et de l'Amérique, et à faire échouer, » en empêchant une salutaire réconciliation avec » le pays, le désir ardent, si heureusement exprimé » par sa majesté, de rétablir les douceurs de la » tranquillité publique. » Après cet arrêté, il fut à l'instant proposé et résolu qu'il serait porté à sa majesté une adresse, pour lui représenter très-humblement, *que la poursuite d'une guerre offensive*, etc., toujours en répétant tous les mots de la résolution.

Adresse d'une chambre au roi pour l'informer des résolutions qu'elle a prises antérieurement.

Les formes de présenter des adresses à sa majesté ne sont pas toujours les mêmes. Cependant la plus

Formes pour pré-

senter ces adresses.

usitée dans la chambre des communes, est qu'elles soient présentées par ceux de leurs membres qui sont du conseil privé du roi ; et dans la chambre haute, par ceux des pairs qui ont des emplois particuliers dans la maison du roi : mais quelquefois quand l'adresse touche à un objet de grande importance, elle est présentée par la chambre entière, comme il arriva dans le cas de l'adresse susmentionnée, qui servit à arrêter la guerre américaine.

Comment les deux chambres se réunissent pour ces adresses.

Quelquefois les deux chambres se réunissent pour faire une adresse au roi; et alors elle est présentée soit par un comité des deux chambres, nommé pour cet objet (auquel cas les communes envoient deux fois autant de membres que les pairs); ou bien elle est présentée par les deux chambres en corps. Il est arrivé qu'une adresse des deux chambres n'a été présentée que par les deux orateurs ; mais les exemples en sont bien rares.

Comment la réponse du roi est transmise, et cas où on lui sauve le besoin d'une réponse.

Les personnes qui présentent l'adresse au roi, sont chargées de faire à la chambre rapport de sa réponse; car bien que le roi ne soit pas obligé de répondre à une adresse de l'une des chambres, ou de toutes les deux, et qu'il y ait un exemple du roi Guillaume, lequel ne fit aucune réponse à la chambre des communes, qui lui demandait de faire sortir de son conseil les lords Somers, Halifax et le comte de Portland; cependant c'est la coutume que le roi fasse une réponse à une adresse.

Mais quelquefois dans des sujets délicats, sur lesquels le roi pourrait se trouver embarrassé de faire une réponse, la chambre peut préférer de n'en pas recevoir; et dans ce cas, elle ne présente aucune adresse, mais elle fait porter ses résolutions sous les yeux du roi, comme dans l'année 1784. La chambre ayant arrêté, le 2 février, deux résolutions en ces mots : « Que c'est l'opinion de la chambre, que la présente situation difficile et critique » des affaires, demande l'effort d'une administration ferme, étendue, efficace, unie, ayant des » titres à la confiance publique, et telle qu'elle » puisse mettre fin aux divisions malheureuses, et » aux désordres de ce pays, et que c'est l'opinion » de cette chambre que la continuation du pouvoir » des ministres actuels, après la résolution de cette » chambre, est un obstacle à une administration » ferme, efficace, étendue et unie, seule capable » de sauver le pays, » le jour suivant, la chambre vota « que lesdites résolutions seraient humblement » mises devant sa majesté par ceux de ses membres qui se trouvaient du très-honorable conseil » privé de sa majesté. »

Représentations, remontrances.

Les chambres du parlement se sont quelquefois adressées au roi par voie de représentations, et quelquefois par voie de remontrances. Ces formes ne diffèrent de celles d'une adresse qu'en ce qu'elles sont moins respectueuses.

Les autres actes par lesquels une chambre intervient dans les affaires du ressort de la puissance exécutive, sont les accusations.

Comment la chambre agit dans les affaires judiciaires, tantôt comme juge, tantôt comme accusateur.

Quant aux affaires judiciaires, la chambre agit tantôt comme juge, tantôt comme accusateur : comme juge quelquefois en matière civile, mais ce n'est jamais qu'au sujet d'élections contestées, la chambre ayant toujours regardé comme un principe sacré qu'elle seule a le droit de décider les disputes élevées sur les élections.

Quelquefois dans le criminel, comme lorsqu'elle punit une atteinte portée à ses priviléges par la violation de la liberté des élections, par la détention d'un des membres de la chambre pour cause de dettes, etc., ou en punissant les membres de la chambre eux-mêmes pour quelque irrégularité; mais quand même elle consisterait en expressions équivalentes au crime de trahison, elle ne pourrait être du ressort d'aucune autre juridiction.

L'exclusion d'un membre par la chambre ne le rend pas inéligible.

Nous avons déjà dit que les seules punitions que la chambre puisse employer envers ses membres, sont l'emprisonnement et l'expulsion; et ce dernier acte n'empêche pas que le membre exclu ne soit éligible, ou par ses constituans, ou par d'autres électeurs qui ne croient pas que l'animadversion de la chambre suffise pour lui refuser leur confiance.

Pouvoir de.

Quant à des personnes qui ne seraient pas mem-

bres de l'assemblée des communes, la chambre ne peut infliger d'autre punition que l'emprisonnement; et cet emprisonnement ne peut durer que pendant la session du parlement. Car du moment où l'assemblée est prorogée, la personne détenue a droit d'être relâchée ; et si elle fait valoir en justice son droit d'*habeas corpus*, les juges doivent donner des ordres pour son élargissement.

la chambre sur les personnes qui ne sont pas de ses membres.

La chambre des communes paraît comme partie accusante dans les *impeachments* parlementaires.

Comment la chambre des communes agit dans les *impeachments*.

Dans le cas où la chambre des communes pense qu'une poursuite devrait être instituée, mais sans que l'importance en soit assez grande pour qu'elle se déclare à ce sujet la partie accusante, elle fait ordinairement au roi une adresse, à l'effet qu'il ordonne au procureur-général de la poursuivre. Ainsi, le 15 avril 1779, la chambre arrêta « qu'une humble adresse serait présentée à sa majesté pour la » prier de vouloir bien donner des ordres à son procureur général de poursuivre George Stratton, » Charles Floyer et George Mackay, écuyers, pour » avoir ordonné que le lord George Pigot, leur gouverneur, commandant en chef, fût arrêté et détenu sous une force militaire. »

Comment elle fait poursuivre lorsqu'elle ne veut pas se déclarer partie : adresse au roi.

Quelquefois la chambre, de sa propre autorité, sans aucune adresse au roi, a ordonné au procureur général d'instituer une poursuite. C'est ce qui arrive lorsque les communes jugent cette poursuite

Cas où elle ordonne au procureur général d'instituer la poursuite.

nécessaire, mais pensent en même temps que la proposition n'en serait pas agréable au roi.

Quatre cas où la chambre des pairs remplit des fonctions judiciaires.

La chambre des pairs remplit des fonctions judiciaires, 1° comme cour d'appel des cours de la chancellerie, du banc du roi, de la chambre de l'échiquier et de la cour de l'échiquier du côté de l'équité, ainsi que des cours suprêmes de justice en Écosse.

2° Dans les cas d'atteinte aux priviléges des pairs.

3° Dans les jugemens des pairs et des pairesses, dans les délits capitaux où il y a citation personnelle.

4° Dans le jugement des *impeachments* poursuivis par la chambre des communes.

Sur les comités des chambres du parlement.

Nécessité des comités

Comme il y a beaucoup d'affaires dans le parlement qui ne pourraient pas s'expédier dans une assemblée nombreuse, ou qui absorberaient le temps des chambres, si elles-mêmes s'en occupaient, telles que la rédaction des adresses, la détermination de certains faits par l'examen des témoins, ou par l'inspection des papiers, souvent la chambre établit un comité composé seulement de quelques-uns de ses membres, pour quelque objet particulier exprimé dans la résolution qui les nomme; comme pour préparer et rédiger une adresse en réponse à un dis-

cours du roi, découvrir des exemples (*précédens*), c'est-à-dire pour rechercher ce qu'a fait la chambre dans d'autres circonstances pareilles à celles sur lesquelles il faut prendre une détermination, pour examiner l'état du commerce d'Irlande, pour savoir quelles sont les lois qui sont près d'expirer ; pour faire des enquêtes sur la cause de la guerre du *Carnatic*. Il y a ordinairement plusieurs de ces comités en fonction dans le même temps *.

Les comités sont de trois sortes : Trois sortes de comités.

Les comités choisis, les comités ouverts, et les comités secrets.

Un comité choisi n'est composé que de ceux que la chambre nomme expressément pour en être membres. Du comité choisi.

Un comité ouvert est non-seulement composé de ceux que la chambre nomme pour le former, mais aussi de tous les membres de la chambre qui jugent à propos d'y assister lorsqu'il a commencé ses fonctions, et il est toujours exprimé dans l'arrêté qui établit cette espèce de comité, que tous les membres de la chambre qui s'y trouveront y auront voix. Du comité ouvert.

Les comités secrets ont quelquefois pouvoir et Du comité secret.

* La direction d'un *impeachment* est toujours conduite par un comité de la chambre des communes : et chaque bill, après avoir été lu deux fois, c'est-à-dire soumis à deux discussions, est référé à un comité de toute la chambre.

quelquefois des ordres de la chambre, de ne permettre à personne, pas même à d'autres membres du parlement, de s'y trouver en qualité de spectateurs de leurs opérations.

Du nombre de personnes dans les comités.

Le nombre des personnes qui doivent composer un comité n'est pas déterminé; mais dans chaque circonstance la chambre en nomme autant qu'elle juge convenable d'après la nature et l'importance des matières à examiner, ou des affaires à expédier: cependant, en général, le nombre est de 12 à 24.

Différentes manières de former le comité.

La manière de former ces comités n'est pas non plus toujours la même. Mais chaque fois la chambre adopte la méthode qu'elle juge la plus convenable. Il n'y a cependant que deux manières de nommer ces comités : la première par une motion générale, la seconde par le *ballotage* ou scrutin.*

Quelquefois la chambre arrête que tous les membres qui formeront le comité seront nommés l'un

* Dans le premier cas, l'auteur d'un bill nomme lui-même les personnes dont il désire que son comité soit composé : sa liste étant lue, chacun peut faire ses objections sur tel ou tel membre, et en proposer un autre à la place. Ceci produit quelquefois des scènes qui dégénèrent en personnalités, quoique celui qui propose la liste ait en général apporté le plus grand soin à indiquer des personnes acceptables aux deux partis.

Les inconvéniens de ce mode font souvent recourir à l'autre : celui du scrutin. *Editeur.*

Digitized by Google

après l'autre; quelquefois aucun n'est désigné en particulier, et il est simplement arrêté « que le » comité sera composé de tous les membres de la » chambre qui tiennent au barreau, ou de tous les » membres qui représentent l'Écosse, etc. »

Pouvoirs et fonctions de ces comités.

Les pouvoirs et les fonctions de ces comités dépendent toujours des instructions particulières et de l'autorité que leur donne la chambre. Lorsqu'elle nomme un comité, elle fait toujours un arrêté particulier, par lequel elle décide qu'il aura tel pouvoir, ou que tels ordres ou instructions particulières lui seront donnés. Ainsi, quelquefois il n'est chargé que de dresser le rapport de certains faits, c'est-à-dire le résultat des témoignages qu'il a recueillis, et quelquefois ces témoignages eux-mêmes dans toute leur étendue : quelquefois il est chargé de rapporter les faits avec des observations générales, ou bien avec des observations relatives à certain objet particulier; quelquefois de faire rapport des opinions des membres du comité, et quelquefois de faire de temps à autre des rapports. Quelquefois les comités sont chargés de s'assembler nonobstant l'ajournement de la chambre; quelquefois aussi de siéger où ils jugeront à propos * : en général, la chambre autorise les comités à faire venir et à exa-

* L'endroit où le comité siége ordinairement est une salle attenante à la chambre. Mais il peut devenir nécessaire qu'il remplisse ses fonctions dans un autre local; par exemple,

mincr les papiers et les personnes qui peuvent leur fournir des éclaircissemens.

Instructions ultérieures données aux comités qui changent quelquefois leurs fonctions.

Quoique la chambre donne toujours des instructions à ses comités, lorsqu'elle en fait la nomination, elle peut cependant leur donner, et souvent elle leur donne des instructions ultérieures pendant que les comités sont en fonction. Il arrive même que ces instructions additionnelles changent totalement la nature d'un comité, et qu'on le charge d'enquêtes bien différentes de celles pour lesquelles il avait été primitivement établi.

Exemple d'un comité dont l'objet fut changé.

Ainsi, en 1782, un comité choisi de la chambre des communes, fut nommé pour prendre en considération l'état de l'administration de la justice dans les provinces de Bengale, de Bahar et d'Orissa, et pour en faire rapport, en y ajoutant ses propres observations. Quelque temps après, ce comité reçut de la chambre une instruction pour considérer comment les possessions britanniques dans les Indes orientales pourraient être conservées et gouvernées avec la plus parfaite sécurité et le plus grand avantage pour ce pays, et quels étaient les meilleurs moyens de procurer le bonheur des indigènes.

Des comités.

Outre les comités susmentionnés, il y a encore

lorsqu'il doit examiner des papiers volumineux, ou pour d'autres raisons. Ainsi, les membres du comité s'assemblent à l'hôtel de la compagnie des Indes, lorsqu'ils sont chargés d'inspecter et d'examiner les registres de cette compagnie.

Digitized by Google

les comités d'élection ; ils sont nommés pour prononcer sur les réclamations de ceux qui prétendent avoir été légitimement élus, quoiqu'ils n'aient pas été déclarés tels. Ces comités sont particuliers aux communes, et différens, à plusieurs égards, des autres comités. La manière de les nommer, les pouvoirs qui leur sont déférés, et leur mode de procéder sont invariablement les mêmes, et ne dépendent pas d'un arrêté particulier de la chambre. Tout cela est réglé par un acte du parlement, passé la dixième année du règne de George III et par deux actes postérieurs.

d'élection ; en quoi ils diffèrent de tous les autres.

Jusqu'à cette époque de l'an 1770, toutes les élections contestées étaient décidées par un comité général de toute la chambre : mais comme on s'aperçut que ces décisions devenaient plutôt des affaires de parti que de vrais résultats judiciaires, on passa un acte pour nommer des comités d'élection à l'instar des tribunaux de judicature, semblables, en quelque façon, à celui des jurés, et par le moyen desquels la justice serait rendue avec impartialité.

Principes de leur établissement.

Pour assurer cette impartialité, les comités d'élection sont choisis d'une manière différente des autres comités; on tire au sort, et les parties contendantes ont le droit d'effacer les noms d'un certain nombre de ceux sur lesquels le sort tombe, lorsqu'il leur soupçonne de la partialité. La manière d'opérer dans cette occasion est la suivante. Les

Manière dont ils sont formés.

noms de tous les membres présens, qui doivent être au nombre de cent, avant que la chambre puisse procéder à la formation du comité, sont écrits sur des billets séparés et jetés dans un vase. Ensuite le clerc de la chambre tire ces noms l'un après l'autre, et les remet à l'orateur qui en fait lecture à haute voix, jusqu'à ce qu'il y ait quarante-neuf noms de sortis. Ces quarante-neuf noms sont alors écrits, et les listes en sont délivrées à la personne qui réclame contre l'élection, ainsi qu'au membre de l'assemblée contre lequel cette réclamation est dirigée. L'un et l'autre effacent alternativement les noms de ceux qu'ils jugent à propos d'exclure, jusqu'à ce que le nombre soit réduit à treize; ensuite chacune des parties nomme un autre membre de la chambre pour entrer dans le comité; ce nouveau membre s'appelle le nommé (*nominée*) de la personne qui l'a choisi; et ces quinze personnes composent le comité.

Réflexions sur les *nommés*.

Ce serait peut-être perfectionner cette espèce de comité, que d'en retrancher les *nommés*, ou de leur ôter le droit de voter. En effet, des personnes ainsi élues se croient communément obligées de remplir des fonctions qui sont incompatibles, savoir, celles de juge et d'avocat. Cela ne saurait pourtant altérer l'impartialité de la décision, puisqu'il y a un *nommé* de chaque côté, et que la décision appartient à la majorité du comité.

Lorsque les comités d'élection sont en fonction pour juger, on observe dans leurs opérations diverses formalités qui n'ont pas lieu dans aucun des autres comités. Chaque membre fait serment de décider équitablement, et d'après les témoignages; et toutes les dépositions qui leur sont présentées, sont données sous le sceau du serment. Cette loi des sermens dérive du statut susmentionné. Car ni la chambre des communes, ni conséquemment aucun de ces comités n'a, de son chef, l'autorité nécessaire pour faire prêter un serment. Il est vrai que la chambre des pairs a ce pouvoir; et les témoins examinés à la barre de cette chambre et par-devant ses comités, ont toujours dû prêter serment.

Formalité particulière à ces comités.

Un nouveau comité est choisi pour chaque élection contestée. Il y a quelquefois trois ou quatre comités d'élection en fonction à la fois.

Plusieurs de ces comités peuvent siéger en mêmetemps.

Outre les comités déjà mentionnés, qui ne sont composés que d'une partie de la chambre, il y a souvent, dans les deux chambres, des comités de la chambre entière. Ces comités travaillent toujours dans la chambre même, tandis que tous les comités qui ne comprennent qu'une partie de la chambre, siégent ordinairement dans les diverses salles attenantes à la chambre, et peuvent, avec sa permission, travailler dans toute autre place.

Comité de toute la chambre.

Dans un comité de la chambre, tous les mem-

Forme par

ticulière de la chambre quand elle se forme en comité : du président.

bres sont assis, et ils opinent comme dans les assemblées de la chambre; mais le comité n'est pas présidé par l'orateur, qui, au moment où la chambre se forme en comité, quitte la chaire, et abandonne la présidence à un membre choisi par le comité, qui ne va pas siéger à la place de l'orateur, mais à la table. Ses fonctions, semblables à celles de l'orateur, sont de présenter les motions, et de maintenir l'ordre : c'est à lui que ceux qui parlent doivent adresser la parole. La *masse* qui repose toujours sur la table, quand l'assemblée délibère en chambre, est placée sous la table quand elle est formée en comité *.

Divers avantages des comités de toute la chambre.

Les avantages qui résultent de discuter une matière dans un comité de toute la chambre plutôt que dans la chambre même, sont les suivans : 1° que dans un comité chaque membre peut par-

* La masse est toujours portée devant l'orateur, quand il entre dans la chambre ou qu'il en sort. Cependant elle n'appartient pas à lui, mais à la chambre. Aussi, quand elle ne s'y trouve pas, ne peut-on rien faire, si ce n'est de s'ajourner. Quand les messagers de la chambre des pairs sont introduits, ou quand un témoin est examiné à la barre de la chambre, ou qu'un accusé est amené, la masse est portée par le sergent sur l'épaule; et quand elle est portée ainsi, aucun membre, excepté l'orateur, ne doit proférer un mot, ni même faire une motion, ou indiquer une question que l'orateur puisse adresser au témoin.

ler aussi souvent qu'il le juge à propos dans le même débat; 2° que la question peut être soumise à la discussion, quand ce ne serait que sur la demande d'un seul membre : car une motion faite dans un comité n'a pas besoin d'être secondée; 3° que cette forme donne bien des facilités pour la discussion des matières avant qu'elles soient adoptées par la chambre : en effet, la question peut être débattue sur la proposition que la chambre se formera en comité; sur des motions proposées dans le comité; sur cette question, si la chambre recevra le rapport du comité; sur la proposition, si la chambre adoptera le rapport du comité : et si à la présentation de cette dernière motion, la chambre est d'avis que l'objet doit subir une discussion ultérieure, elle renvoie le tout ou la partie du rapport au même comité, pour y être examiné de nouveau *. Les avantages qu'il y a d'examiner un objet de cette manière sont si considérables que, lorsqu'une affaire de grande importance est proposée à l'une des chambres, c'est la coutume qu'elle se forme en comité

* Si, à l'examen du rapport du comité des subsides il est jugé expédient d'augmenter la somme accordée, ou la taxe imposée, l'usage uniforme de la chambre est de renvoyer le rapport au comité. Cependant, sans le lui renvoyer, la chambre peut diminuer la somme proposée et alléger ainsi la charge imposée sur le peuple.

de toute la chambre, pour la considérer sous ce mode, avant de passer à aucune résolution.

Exemple d'un comité de toute la chambre pour considérer un bill.

Ainsi, le 28 février 1782, une proposition ayant été faite dans la chambre des communes, et la motion ayant eu pour objet, « qu'il fût permis de » présenter un bill qui autorisât le monarque à » conclure une paix ou une trève avec les colonies » révoltées de l'Amérique septentrionale, » la chambre arrêta que cette proposition serait référée à l'examen d'un comité de toute la chambre, le 5 mars suivant. En conséquence, ce jour-là la chambre se forma en comité pour considérer la proposition, et le même jour, le président du comité rapporta à la chambre que le comité l'avait chargé de proposer qu'il *fût permis de présenter un bill.*

Autres exemples.

Ainsi, dans quelques occasions extraordinaires, les chambres se forment en comité pour prendre en considération l'état de la nation, comme il arriva au mois de février 1778, dans la chambre des communes durant la dernière guerre, et comme ont fait récemment les deux chambres pendant la maladie du roi.

Cas où une motion ne peut être faite que dans un comité de toute la chambre.

En vertu d'une résolution de la chambre des communes, aucune motion relative à des subsides, à des taxes, ne peut être faite que dans un comité de toute la chambre. Par un autre arrêté de la même chambre, aucun bill relatif à la religion ou au commerce, ne peut être proposé que la ques-

tion n'ait été considérée d'abord dans un comité de toute la chambre.

Des comités permanens.

Outre les comités mentionnés ci-dessus, qui ne sont établis qu'accidentellement, et pour des objets particuliers, il y a, pour la chambre des communes, des comités généraux qui sont permanens et nommés au commencement de chaque session, comme les grands comités pour la religion, le commerce et les cours de justice; les comités des priviléges, des griefs, des subsides, et *des voies et moyens* *. Quelques-uns sont des comités choisis, et quelques autres, particulièrement les deux derniers, sont des comités de toute la chambre.

Usage des comités pour la religion, les cours de justice et les griefs.

Quoique des comités pour la religion, les cours de justice et les griefs, soient établis régulièrement à chaque session, il arrive cependant rarement qu'ils aient occasion de travailler. Mais sous le règne de Jacques Ier et de Charles Ier, avant que la constitution fût fixée, lorsque l'administration de la justice était souvent partiale et corrompue, lorsque la moindre innovation, en fait de religion, était regardée comme dangereuse à l'état, lorsque la couronne exerçait des pouvoirs dont les communes disputaient la légalité, ces comités étaient souvent en fonction, et c'est là que les principes les

* *Ways and means.* L'équivalent en français serait le comité des ressources : au reste, voyez plus bas.

plus importans de la constitution britannique furent discutés et établis.

Usage du comité des subsides et de celui des voies et moyens.

L'usage du comité des subsides et de celui des *voies et moyens* n'a pas cessé : ils sont de temps à autre, en fonction durant la plus grande partie de chaque session.

Les fonctions du comité des subsides sont d'examiner la quotité des subsides à accorder à la couronne.

Les fonctions du comité des voies et moyens sont de trouver des moyens de lever les subsides que la chambre a accordés, et de déterminer sur quels objets particuliers les taxes seront perçues.

C'est du premier de ces comités que doivent sortir toutes les concessions d'argent, et du second toutes les impositions et les taxes.

La chambre des pairs n'a point de comités pour les subsides et les voies et moyens.

Les pairs n'ont point de comités du même genre, parce qu'aucun bill relatif aux subsides ou aux taxes ne peut prendre naissance dans leur chambre.

Elle ne peut ni entamer ni même amender un bill relatif à des subsides soit directs, soit indirects.

Il y a plus d'un siècle que les communes ont constamment soutenu et que les pairs ont reconnu par la pratique que la chambre haute non-seulement n'a pas le droit d'entamer, mais même qu'elle n'a pas celui d'amender aucun bill passé dans les communes, et qui, dans la forme de taxes positives ou d'amende pécuniaire, ou sous quelque autre forme que ce soit, pourrait être considéré

comme une imposition directe ou indirecte sur le peuple.

Les pairs n'ont d'autre alternative que de rejeter entièrement le bill ou de l'adopter sans amendement.

Mais seulement adopter ou rejeter.

Cependant ce principe n'est pas poussé au point d'empêcher les pairs de corriger une erreur verbale dans un bill de secours ou de subsides qui leur est envoyé par les communes. Mais quand les pairs ont fait un amendement de cette espèce, les communes en y acquiesçant, ordonnent que cet amendement soit couché particulièrement sur les registres de la chambre, afin qu'on en puisse connaître la nature, et que cet exemple ne tire pas à conséquence.

Exception dans les cas d'erreur verbale.

Précaution des communes en cas pareil.

Dans les bills qui ne tendent pas spécialement à une concession de subsides, mais qui ne laissent pas d'imposer des charges sur le peuple, comme dans ceux pour l'entretien ou la construction des routes et des pavés, au moyen des péages et tarifs; dans ceux qui infligent des amendes, les pairs peuvent faire des amendemens, pourvu cependant que ces amendemens ne portent aucune espèce d'atteinte aux tarifs des péages et aux amendes *.

Autre exception dans les cas d'entretien des routes ou d'amende pécuniaire.

* Quand les pairs font quelque changement dans un bill, ce bill est toujours rejeté par les communes lorsqu'on le leur rapporte; cependant, si les communes pensent que cet

Précaution des communes en cas pareil.

Forme particulière des bills de taxes.

Quand les comités de subsides et celui des voies et moyens sont formés, et que les résolutions du dernier pour la manière de percevoir l'argent accordé dans le comité des subsides ont reçu la forme du bill de taxe et ont passé en loi, la chambre des communes arrête un bill, et les différentes concessions faites dans le comité des voies et moyens de la taxe territoriale, de la taxe sur la drèche, de la taxe pour le fonds d'amortissement, etc., sont récapitulées et classées de manière à être employées aux objets de service dont les fonds ont été accordés dans le comité des subsides de cette session. Les sommes consenties pour chaque espèce de service sont spécifiées. La somme à payer à l'échiquier, pour les acquitter, est désignée; et il est statué que les subsides ne seront employés à aucun autre objet qu'à ceux mentionnés dans l'acte.

Quand les comités partiels doivent s'assembler et se séparer.

Les comités qui ne sont composés que d'une partie de la chambre, doivent s'assembler et travailler avant l'ouverture de la chambre. En effet, c'est une loi générale dans les communes, que le sergent d'armes (qui est l'officier de la chambre) doit, avant que la chambre ne commence la prière

amendement est raisonnable, elles proposent ordinairement un nouveau bill semblable au premier, en conservant le changement fait par les pairs. Le bill passe par les formes ordinaires, et il est renvoyé à la chambre haute comme un nouveau bill.

qui précède toujours l'apparition de l'orateur dans le fauteuil, et par conséquent la formation de la chambre, donner connaissance à tous les comités en fonction que la chambre va prier, et qu'ainsi toutes les opérations des comités sont finies.

Quand les comités de toute la chambre peuvent entrer en fonction et les cesser.

Des comités de toute la chambre ne peuvent jamais entrer en fonction que la chambre ne soit assemblée régulièrement et n'ait pris une résolution de se former en comité. Quel que puisse être le travail du comité, la chambre doit reprendre son assemblée régulière, et l'orateur reparaître sur le siége, avant que les membres se séparent, ne fût-ce que pour ajourner la chambre.

Président des comités; par qui choisis.

Les comités qui ne sont composés que d'une partie de la chambre choisissent leur propre président, ainsi que les comités de toute la chambre. Ils sont accompagnés d'un de ses clercs, et tiennent des minutes de leurs opérations.

Manière de procéder dans les comités.

On procède aux affaires dans les comités, ainsi que dans la chambre, par la voie des motions et des résolutions.

Leurs opérations ne sont pas enregistrées sur le journal de la chambre.

Mais aucun de leurs procédés, pas même ceux d'un comité de toute la chambre, ne sont couchés sur les journaux, à l'exception de leur rapport, lequel lui-même serait omis, s'il ne consistait que dans l'exposé des faits ou des témoignages; mais si le rapport ne contient que les résolutions du comité, et qu'il ait été reçu par la chambre, il est im-

primé dans ses journaux, quand même son résultat n'aurait pas été adopté par la chambre.

Les rapports en matière de fait, quoique non enregistrés, sont imprimés séparément en certains cas.

Des rapports contenant des faits ou l'exposé des témoignages, quoique non imprimés dans les journaux, ne laissent pas, quand ils concernent des objets importans, d'être imprimés par ordre de la chambre. A l'usage des membres, ordinairement ils sont imprimés avant le jour où le rapport doit être pris en considération par la chambre. Si les informations contenues dans le rapport sont d'une grande importance, et telles qu'elles puissent être utiles pour l'avenir, la chambre ordonne qu'elles soient imprimées dans la même forme que les journaux ou registres, afin qu'elles soient conservées, comme il arriva pour tous les rapports des comités sur les affaires de l'Inde.

Ajournement des comités partiels.

Ajournement des comités de toute la chambre.

Des comités qui ne sont composés que d'une partie de la chambre, s'ajournent de temps en temps, jusqu'à ce qu'ils aient préparé un rapport. Mais un comité de toute la chambre ne peut se séparer sans faire quelque rapport à l'assemblée. Ainsi la manière dont ce comité prend son ajournement est la suivante. Le président rapporte à la chambre que le comité a fait quelque progrès dans son travail, et demande à le continuer. Si le comité de la chambre entière se sépare sans faire un rapport quelconque à la chambre, le comité est fermé. Il est aussi d'usage que les membres qui

Digitized by Google

pensent que le comité ne doit pas continuer ses opérations, fassent une motion, pour que le président quitte sa place.

Manière de présenter le rapport d'un comité à la chambre.

Le rapport d'un comité est toujours présenté à la chambre par le président, et par écrit. Voici la manière de faire cette présentation. Le président se place à la barre de la chambre, son rapport à la main : l'orateur le voyant, lui demande ce qu'il tient en main, et sur la réponse que c'est un rapport, l'orateur demande à la chambre si elle juge bon que le rapport soit présenté, et cette motion passant à l'affirmative, l'orateur enjoint au président d'apporter le rapport; ce qui se fait. Le rapport est mis sur table, et un jour est fixé pour le prendre en considération.

FIN DU TOME PREMIER.

BIBLIOTHECA

19474

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE 1er VOLUME.

Discours préliminaire . . . . . Page j
Chap. I. Sujet de l'ouvrage 1
Chap. II. — I. Des corps politiques. 6
II. Des corps permanens 8
Chap. III. De la publicité. 13
I. Raisons justificatives. . . . . *ibid.*
II. Objections. 23
III. Objets auxquels la publicité doit s'étendre. 30
IV. Exceptions à la règle de publicité. . . 33
V. Moyens de publicité. 34
VI. Etat des choses en Angleterre. 37
Chap. IV. Division du corps législatif en deux assemblées 46
Chap. V. Inconvéniens à éviter 57
Chap. VI. Du président 65
Chap. VII. De l'initiative d'obligation, et du droit de proposer commun à tous. 73
Note sur la présence des ministres dans l'assemblée. 78
Chap. VIII. Des divers actes qui entrent dans la formation d'un décret 86
Chap. IX. Promulgation des propositions, des projets de lois, des amendemens. Ordre du travail. 90

Chap. X. Proposition écrite d'avance. . . . . Page 99
Chap. XI. De la rédaction. 102
Chap. XII. Tableau des propositions. 116
Description du tableau. 123
Contenu du tableau. 124
Chap. XIII. De l'ouverture du débat. 126
Chap. XIV. Du débat libre et du débat strict. 132
Chap. XV. Unité d'objet dans le débat. 137
Chap. XVI. Séparation du débat et du vote. 140
Chap. XVII. Inconvéniens d'un ordre fixe pour la parole 144
Chap. XVIII. Des trois débats pour les projets de lois. 150
Chap. XIX. Exclusion des discours écrits. 158
Chap. XX. Autres règles relatives au débat 164
Chap. XXI. Des amendemens. 173
Chap. XXII. Des propositions dilatoires ou d'ajournement. 180
Chap. XXIII. De la votation. 183
Chap. XXIV. De la votation ouverte, ou secrète . . . 186
Chap. XXV. De la votation sommaire et de la votation distincte 199
Chap. XXVI. Des comités. 208
Chap. XXVII. De la faculté de s'absenter. 212
Moyens préventifs. 215
Chap. XXVIII. De la fixation du nombre nécessaire pour former une assemblée 221
Chap. XXIX. Fixer l'heure des séances. 223
Pratique anglaise. 225
Chap. XXX. Élection d'orateur. 227
Chap. XXXI. De la manière de placer les membres, et d'une tribune pour les orateurs. 228
Chap. XXXII. Du costume. 236

Chap. XXXIII. De l'admission des étrangers. . Page 238
Chap. XXXIV. Des formules. 243
Chap. XXXV. Tableau des règlemens. 245
Chap. XXXVI et dernier. De l'édifice convenable pour une nombreuse assemblée. 248
Règlement pour le conseil représentatif de la ville et république de Genève. 251
Règlemens observés dans la chambre des communes pour débattre les matières et pour voter. 283

FIN DE LA TABLE.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

BL